Digitized by the Internet Archive
in 2012 with funding from
University of Guelph, University of Windsor, York University and University of Toronto Libraries

http://archive.org/details/rapportfinal00onta

Ontario

# RAPPORT FINAL

# COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

## FÉVRIER 1992

1ère Session, 35e Legislature
40 Elizabeth II

papier recyclé

9956

SELECT COMMITTEE ON
ONTARIO IN CONFEDERATION

Ontario
LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE
L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION

L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Votre comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération a l'honneur de vous présenter son rapport définitif et demande qu'il soit inséré au Feuilleton et Avis pour prise en considération par l'Assemblée, conformément à l'alinéa 36 b) du Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Dennis Drainville, député
Président du comité

Queen's Park
Le 5 février 1992

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Ontario. Assemblée législative. Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération
Rapport final du Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Final report of the Select Committee on Ontario in Confederation.
ISBN 0-7729-9315-7

1. Gouvernement fédéral--Canada. 2. Canada--Droit constitutionnel--Amendements. I. Titre. II. Titre: Final report of the Select Committee on Ontario in Confederation.

KE4270.O57 1992 342.71'02 C92-092517-0F

**COMPOSITION DU**

**COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION**

**DENNIS DRAINVILLE**
Président

**GILLES BISSON**
Vice-président

**JENNY CARTER**
**ALVIN CURLING**
**ERNIE EVES**
**CHARLES HARNICK**

**MARGARET HARRINGTON**

**GARY MALKOWSKI**
**IRENE MATHYSSEN**
**STEVEN OFFER**
**YVONNE O'NEILL**
(Ottawa-Rideau)
**DAVID WINNINGER**

---

**HAROLD BROWN**
Greffier du Comité

**TANNIS MANIKEL**
Greffier du Comité

**ALISON DRUMMOND**
**BOB GARDNER**
**PHILIP KAYE**
**MARC LEE**
**PAUL MURRAY**
**TED WAKEFIELD**
du Service de recherches de l'Assemblée législative

Modification dans la composition du Comité

| | |
|---|---|
| Le 15 avril 1991 | Irene Mathyssen pour Marilyn Churley |
| Le 14 mai 1991 | Evelyn Gigantes pour Fred Wilson (Frontenac-Addington) |
| Le 3 juin 1991 | Alvin Curling pour Charles Beer |
| Le 24 septembre 1991 | Dennis Drainville pour Tony Silipo |
| Le 24 septembre 1991 | Jenny Carter pour Evelyn Gigantes |

## TABLE DES MATIÈRES


| | Page |
|---|---|
| INTRODUCTION | 1 |
| Audiences du Comité | 2 |
| Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération | 3 |
| Autres territoires de compétence | 3 |
| Le rapport et la poursuite du débat | 4 |
| LES CARACTÉRISTIQUES ET VALEURS FONDAMENTALES DU CANADA | 5 |
| Le respect de la diversité | 7 |
| Questions de langue | 8 |
| L'égalité | 8 |
| La démocratie | 8 |
| Le rôle du Québec | 9 |
| Les propositions et audiences fédérales | 9 |
| Conclusion | 10 |
| LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS | 11 |
| Introduction | 11 |
| Clause dérogatoire | 12 |
| Droits à l'égalité | 14 |
| Droits linguistiques | 16 |
| Droits à la propriété | 18 |
| LES QUESTIONS AUTOCHTONES | 21 |
| Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - Ontario | 21 |
| Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - autres provinces et territoires | 23 |
| Propositions et audiences fédérales | 24 |
| Conclusion | 27 |
| L'AVENIR DU QUÉBEC AU CANADA | 31 |
| Généralités | 31 |
| Société distincte | 31 |
| Prise en compte des autres aspirations du Québec | 33 |

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS 36

Introduction 36
Face aux principes de base 37
Le principe de l'égalité des provinces et le rôle du gouvernement fédéral 37
Délégation de pouvoirs législatifs 39
Recours élargi aux pouvoirs concurrents 39
Enchâssement d'ententes bilatérales fédérales-provinciales 40
Recours au retrait ou à l'adhésion 41
Examen de la répartition des pouvoirs 42
Conclusion 44
Normes nationales en matière de programmes sociaux 45
Les programmes à frais partagés et le pouvoir fédéral de dépenser 45
La charte sociale 48
La répartition des pouvoirs et l'économie 51

LES INSTITUTIONS NATIONALES ET LE SYSTÈME POLITIQUE 55

Réforme de la deuxième chambre du Parlement 55
Objectifs de la réforme 55
Structure et fonctionnement d'une nouvelle deuxième chambre 58
Sélection 58
Représentations 60
Pouvoirs 61
Cour suprême du Canada 65
Le système électoral et le processus politique 67

LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE 70

Élaboration des modifications constitutionnelles 71
Principes de la participation du public 71
Assemblée constituante 72
Référendums 74
Approbation des modifications constitutionnelles 76
Formule normale de modification 77
Formule de l'unanimité 78
Formule régionale (modèle Beaudoin-Edwards) 78
Évaluation 80

LISTE DES RECOMMANDATIONS 83

# INTRODUCTION

La fédération canadienne est arrivée à un tournant critique de son évolution. Les questions qui alimentent aujourd'hui le débat, soit les droits des autochtones, l'avenir du Québec, les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le rôle de la Constitution comme moyen de protéger et de promouvoir les droits de la personne et les valeurs collectives et de servir de guide aux programmes de l'État, ainsi que la mise sur pied d'institutions politiques plus efficaces et plus responsables, sont essentielles à l'orientation future du pays. L'échec de l'Accord du lac Meech a fait comprendre aux politiciens de notre pays que le grand public doit participer au débat constitutionnel. Notre objectif principal a donc été de favoriser la participation du public.

Comme l'un des premiers partenaires de la Confédération et comme la province ayant la plus grande population au Canada, l'Ontario se doit de participer activement au renouvellement de notre pays. En fait, le Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération est le troisième grand comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario à se pencher sur la question constitutionnnelle depuis 1987. Ce comité a été formé le 20 décembre 1990 et se compose de 12 membres de l'Assemblée législative provinciale provenant des trois partis. Nous avions pour mandat de soumettre un rapport, après examen, sur les points suivants :

- les intérêts et les aspirations d'ordre social et économique de l'ensemble de la population de l'Ontario au sein de la Confédération;
- la forme de confédération susceptible de satisfaire le plus efficacement aux aspirations sociales et économiques de la population de l'Ontario.

Pour nous acquitter de notre mandat, nous avons entrepris la plus importante consultation auprès du public qu'ait faite un comité d'une assemblée législative provinciale.

## Audiences du Comité

La première phase de nos travaux se composait de quatre semaines d'audiences publiques tenues entre le 4 février et le 1er mars 1991.

- En tout, plus de 600 particuliers et groupements ont soumis leurs observations dans 20 centres répartis dans toute la province. Pour inciter le public à participer aux audiences, la plupart des rencontres se sont déroulées dans des locaux accessibles. Plusieurs audiences ont suivi le modèle des réunions de conseils de ville et, à Sioux Lookout, il y a même eu une tribune téléphonique pour les collectivités autochtones qui s'est tenue dans leur langue respective. Dans la mesure du possible, nous avons permis l'audition de témoins qui n'étaient pas prévus à l'horaire. À plusieurs occasions, le Comité s'est scindé en deux groupes pour entendre un plus grand nombre de témoins.

- En plus de ces dépositions devant le Comité, nous avons reçu plusieurs centaines de mémoires, dont certains étaient très complets. Un grand nombre de personnes ont renvoyé la carte-réponse insérée dans le document de consultation du gouvernement, intitulé «*Changement et renouveau : Invitation à parler d'un nouveau Canada*», et près de 10 000 appels ont été reçus par l'entremise de la ligne téléphonique sans frais.

Le rapport provisoire de mars 1991 du Comité se fondait sur cette consultation étendue du public. Le rapport a été produit sous forme de document écrit, de bande sonore et de document en braille, en français et en anglais, et un sommaire du rapport provisoire a été publié dans 10 langues.

La deuxième phase des audiences, tenue en juillet et en août, avait une orientation plus précise. Plus de 50 témoins-experts, groupements communautaires et associations ont répondu à une série de questions préparées par le Comité.

La publication des propositions du gouvernement fédéral en septembre sous le titre «*Bâtir ensemble l'avenir du Canada*» s'est révélée un jalon important dans le processus constitutionnel. Nous avons donc tenu une série d'audiences sur trois semaines en octobre et novembre pour évaluer rapidement la réaction initiale des Ontariens à ces propositions.

Chaque réunion du Comité a été télévisée en direct par la chaîne parlementaire de l'Ontario et reprise chaque soir en français sur La Chaîne. TVOntario a télédiffusé un résumé quotidien et une revue hebdomadaire des audiences de février. Pour permettre aux malentendants de suivre les débats, un interprète gestuel a été présent à toutes les audiences publiques et les émissions de la chaîne parlementaire étaient sous-titrées codées.

**Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération**

Outre les audiences officielles, nous avons également voulu trouver de nouveaux moyens de consulter davantage et plus directement les Ontariens. La Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération, tenue du 17 au 19 octobre 1991, a rassemblé un groupe représentatif pour approfondir les questions constitutionnelles. La Conférence a commencé par la présentation d'une vidéocassette des observations franches tirées des audiences de février. Pour s'assurer que les hommes et les femmes qui ont participé à la conférence reflétaient la diversité sociale, culturelle, ethnique et régionale de l'Ontario, nous avons demandé à des conseils consultatifs et à des groupements communautaires de nous communiquer le nom de délégués. Chaque délégué a participé à deux ateliers et a reçu de la documentation pour faciliter la discussion.

Il y a eu huit ateliers sur les thèmes qui ont émané de nos délibérations : les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada, la Charte des droits et libertés, les peuples autochtones, les modifications constitutionnelles et l'économie, l'avenir du Québec au Canada, la répartition des pouvoirs, les institutions nationales et le système politique, ainsi que le processus de réforme constitutionnelle. Comme on pouvait s'y attendre, les propositions fédérales ont servi de cadre à bon nombre des discussions dans les ateliers. Les résumés de chacun de ces ateliers ont constitué le fond du rapport sur la conférence préparé pour le Comité. Nous avons étudié ce rapport avec soin et souhaitons encore une fois remercier tous ceux qui ont participé à la conférence. La conférence a mobilisé les médias et a été télévisée sur la chaîne parlementaire.

**Autres territoires de compétence**

Dans le but de prendre en compte le point de vue de l'ensemble du pays dans ses délibérations, le Comité a voulu obtenir de première main l'opinion des comités constitutionnels des autres provinces et des territoires. En août, le Comité s'est scindé en deux groupes pour visiter les provinces de l'Ouest et les deux territoires, à l'exception de la Saskatchewan, qui n'avait pas de comité constitutionnel à ce moment-là. En novembre, le Comité s'est encore scindé en deux groupes pour visiter les provinces de l'Atlantique. Au

cours d'un voyage spécial, nous avons rencontré les représentants des commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

Chaque voyage nous a apporté une mine de renseignements sur les questions que les autres régions de notre pays considèrent comme pertinentes. Nous avons étudié attentivement les rapports rédigés par plusieurs de ces comités provinciaux et territoriaux. Nous avons eu l'occasion de rencontrer le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada en octobre.

**Le rapport et la poursuite du débat**

Il ne faut pas considérer le présent rapport comme la réponse définitive à toutes les questions constitutionnelles qui font aujourd'hui l'objet du débat. Selon nous, nous avions comme objectif principal de nous mettre à l'écoute de la population de l'Ontario. En conséquence, les questions soulevées par le grand public au cours de nos audiences ont largement déterminé l'étendue et les détails du rapport. Chaque chapitre aurait pu facilement devenir le sujet d'un rapport distinct.

Il ne faut pas non plus que l'ensemble des compromis et le consensus qui se dégagera au cours des prochains mois soient considérés comme la fin du débat constitutionnel et de l'évolution de cette question. L'élaboration d'une constitution est un processus continu et la Constitution doit être un document vivant. Ses principes continueront à faire l'objet de débats et ses dispositions continueront d'évoluer en réaction à l'évolution des conditions et des besoins. Il ne faut également pas oublier ce qu'une constitution peut et ce qu'elle ne peut pas faire. Aussi cohérentes et aussi raffinées que peuvent être les réformes constitutionnelles qui seront adoptées en fin de compte, elles ne régleront pas tous les problèmes et ne relèveront pas tous les défis auxquels se heurtent les Canadiens.

Le prochain chapitre commence par les valeurs et les caractéristiques fondamentales qui sont jugées essentielles à la société canadienne et par la façon d'insérer ces valeurs dans la Constitution.

## LES CARACTÉRISTIQUES ET VALEURS FONDAMENTALES DU CANADA

Que signifie être Canadien? Comment la Constitution peut-elle permettre aux citoyens de notre pays de répondre à cette question? Les Ontariens intéressés par la question, les témoins-experts et les délégués à la conférence tenue par le Comité se sont entendus pour dire qu'il serait souhaitable que la Constitution traite des valeurs communes des Canadiens et donne à chacun d'eux le sentiment qu'il fait partie de l'entreprise nationale. Quoique des centaines de personnes différentes se soient présentées devant nous dans divers lieux pour nous faire part d'une foule de valeurs particulières, il était étonnant de constater le consensus qui s'est dégagé sur les plus importantes de ces *valeurs*. Comme le mentionnait notre rapport provisoire, celles-ci étaient la démocratie, le respect de la diversité et l'égalité. Il y avait une plus grande divergence d'opinions sur les *caractéristiques* fondamentales du pays, mais, parmi celles qui ont été évoquées par un certain nombre de personnes, mentionnons notre réputation internationale, la nature bilingue et multiculturelle du Canada, la volonté de transiger pour résoudre les différends, nos programmes sociaux et la *Charte des droits et libertés*. Le présent chapitre se veut une étude de ces valeurs et caractéristiques; on y souligne plus particulièrement la contribution apportée par les délégués à notre conférence d'octobre et le consensus que nous avons constaté tant à la conférence qu'au cours de nos audiences sur l'inclusion d'une clause Canada dans la Constitution.

Nos audiences de février ont traité de ces valeurs dans les grandes lignes (se reporter à notre rapport provisoire pour de plus amples détails). Toutefois, au cours de notre deuxième série d'audiences tenue en été, la discussion s'est peu à peu centrée sur la clause Canada. Diverses opinions ont été exprimées sur la formule et la fonction d'une telle clause, mais la plupart des témoins se sont entendus sur certaines valeurs qui doivent s'y trouver. Notons, entre autres, une reconnaissance appropriée (et longtemps attendue) des Premières Nations de notre pays, le rôle historique de la dualité linguistique résultant de la colonisation du pays par les colons français et anglais, de même que la reconnaissance du rôle des immigrants provenant de bon nombre d'autres pays et cultures dans l'édification de notre pays. D'aucuns ont aussi reconnu le rôle distinct du Québec dans la préservation d'une société francophone.

Les valeurs communes des Ontariens ont également fait l'objet de la vidéocassette lancée au cours de la conférence, ainsi que des deux ateliers. Comme en février, un consensus s'est dégagé sur un certain nombre de points intéressants. Les *caractéristiques* fondamentales du Canada reconnues au cours des deux ateliers étaient les suivantes :

- l'existence de deux langues officielles,
- un système parlementaire démocratique,
- la diversité de nos origines.

Parmi les *valeurs* fondamentales mentionnées, notons :

- le respect de la dignité de chacun,
- le respect de la diversité raciale, culturelle et linguistique
- l'équité,
- l'égalité,
- le bien-être des enfants et le respect de leurs droits,
- l'engagement envers la protection des droits, des responsabilités, des croyances et des valeurs de toutes les provinces, territoires et peuples du Canada,
- le respect de l'environnement naturel,
- la liberté de religion,
- la dualité linguistique,
- une attitude d'ouverture.

Les participants des deux ateliers se sont entendus pour dire qu'il serait utile pour les Canadiens d'enchâsser certaines de ces valeurs et caractéristiques dans la Constitution. Nous respectons le consensus qui s'est dégagé au cours de nos nombreuses consultations auprès des Ontariens, qu'il s'agisse d'experts constitutionnels ou de citoyens intéressés. Nous recommandons donc ce qui suit :

1. ***Il serait souhaitable d'élaborer une clause Canada et de la placer dans le préambule de la Constitution.***

**Le respect de la diversité**

Tant les témoins que les délégués à la conférence ont affirmé avec énergie que, si la «tolérance» était une chose admirable, elle ne constituait pas une valeur suffisamment solide à notre époque : le respect de la diversité est un modèle plus positif pour la création d'une société moderne dans notre pays. Tous les droits collectifs que les témoins veulent voir figurer dans une clause Canada témoignent du respect de la diversité des divers groupes; de même, les droits individuels enchassés dans la Constitution permettent à tous les Canadiens de jouir des droits et d'assumer les responsabilités de leur citoyenneté.

Ces droits collectifs trouvent leur origine dans l'histoire canadienne. L'*Acte de Québec* de 1774 a été le premier document officiel au Canada reconnaissant que la société distincte de Canadiens français ne serait pas assimilée dans une façon de vivre britannique, même si elle faisait partie de l'empire britannique. Les rapports spéciaux entre les «amérindiens» et le gouvernement fédéral ont été reconnus dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Enfin, l'article 27 de la Charte stipule qu'elle doit être interprétée de façon à concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Quoique l'on se soit entendu au cours de la conférence sur le fait que le Canada se compose de divers groupes culturels et qu'il est une collectivité composée de diverses religions, valeurs, idéologies et cultures, les participants à l'un ou l'autre des ateliers n'ont pu s'entendre sur la notion de trois nations fondatrices (autochtone, française et anglaise) ou de communautés nationales, ni sur la façon de reconnaître la contribution des autres groupes ethniques. On a hésité, au cours de ces ateliers et au cours de ceux portant sur les questions autochtones, à reconnaître officiellement la notion de nations fondatrices. Cependant, les Ontariens sont en faveur du respect de la diversité et, en conséquence, d'une certaine reconnaissance des divers groupes dans la Constitution. Les traditions du Canada, soit la démocratie parlementaire, la coexistence de deux groupes linguistiques au sein de l'État, une société stable et où il fait bon vivre, ont attiré bon nombre d'immigrants du monde entier.

Questions de langue

Notre conviction dans cet aspect des droits collectifs a été corroborée au cours de nos audiences tenues depuis février, où nous n'avons entendu presque aucune objection à la reconnaissance de deux langues officielles au Canada. Tout particulièrement sur les questions soulevées par une clause Canada, on s'est généralement entendu pour dire qu'il s'agit là de l'une des caractéristiques fondamentales du pays.

**L'égalité**

L'équité et l'égalité sont reconnues comme des valeurs fondamentales du système politique canadien; il reste à savoir comment ces valeurs peuvent être enchâssées dans le préambule de la Constitution. Le prochain chapitre traite plus en détail des droits à l'égalité garantis à l'heure actuelle par la *Charte des droits et libertés*. Toute déclaration générale sur l'égalité dans une clause Canada doit être compatible avec ces droits, voire les renforcer. Les circonstances historiques ont amené la reconnaissance de certains groupes dans la Constitution : les obstacles à une participation égale à la société débouchent sur la reconnaissance des besoins d'autres groupes. La Charte traite des aspects proactifs des droits à l'égalité au paragraphe 15 (2), qui permet expressément la mise sur pied de programmes pour améliorer la situation des groupes défavorisés.

La justice sociale et nos programmes sociaux ont été considérés comme des valeurs fondamentales du Canada. Les discussions sur la présente question au cours de nos audiences d'été et d'automne ont porté principalement sur le concept d'une charte sociale, notamment après la publication du document de consultation du gouvernement provincial sur cette idée. Le chapitre sur la répartition des pouvoirs traite de ce concept.

**La démocratie**

Contrairement à nos audiences de février, les témoins n'ont pas traité en profondeur de la valeur de la démocratie, quoique les délégués à la conférence en aient fait mention. D'une certaine façon, cette situation témoigne probablement de la stabilité de l'État canadien. Un témoin a affirmé que la démocratie est la pleine, équitable et efficace participation de tous les

membres de la société au gouvernement de cette société. Comme pour l'égalité, cette notion exige l'élimination des obstacles auxquels se heurtent les groupes défavorisés. Entre autres, un témoin a suggéré d'affirmer le droit de vote des sans-abri. Sans doute qu'une clause Canada ne pourrait pas traiter de ces questions en si grand détail. Cependant, les valeurs démocratiques mentionnées par les témoins et les délégués exigent que les groupes défavorisés participent activement à la démocratie pour qu'elle ait un sens véritable. C'est pourquoi nous croyons qu'il y aurait lieu que la clause Canada traite de façon très positive de la valeur de la démocratie.

**Le rôle du Québec**

On trouvera, dans le chapitre sur le Québec, une discussion approfondie sur le rôle distinct du Québec comme unique société francophone au Canada. Ce caractère distinct a été reconnu implicitement dans la Constitution, notamment par la reconnaissance du Code civil comme loi de cette province. Les témoins qui ont traité de cette question ont généralement reconnu que le caractère distinct du Québec est une caractéristique fondamentale du Canada. Il ne faudrait pas que la reconnaissance de ce fait entraîne une division dans le pays ou dans la Constitution. Comme le faisait remarquer le premier ministre dans son allocution à notre conférence, propos qui ont été repris par d'autres témoins qui se sont présentés devant nous, cette reconnaissance ne nous enlève rien à nous en tant qu'Ontariens ou Canadiens.

**Les propositions et audiences fédérales**

L'examen par le gouvernement fédéral des valeurs fondamentales du Canada se concentre sur une clause Canada. Ses propositions, dans le document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, n'offrent pas de libellé de cette clause, mais énumèrent une série de caractéristiques du Canada qu'il y aurait lieu de faire figurer dans une clause de ce genre. Il sera évident dans notre recommandation finale que nous avons reconnu que les propositions fédérales mettent le doigt sur bon nombre de caractéristiques importantes de notre pays.

**Conclusion**

Nous nous félicitons des nombreuses suggestions faites par les témoins, qui nous ont permis de définir ce qu'on entend par être Canadien. Toutefois, nous entérinons pleinement la mise en garde des témoins qui se sont présentés devant le Comité et des délégués de la conférence pour dire qu'il ne faudrait pas que la clause devienne une longue énumération de droits acquis ou une mini-charte. L'élaboration d'une telle énumération de groupes et de protections particulières pour ces groupes risque d'exclure certains intérêts importants. Nous préférerions élaborer une clause aussi globale que possible. En même temps, l'histoire du Canada comprend une reconnaissance des droits des minorités linguistiques et un rapport spécial entre l'État fédéral et les peules autochtones. Plus récemment, certains Canadiens estiment que la reconnaissance des nombreuses cultures des immigrants du Canada doit faire partie de la nouvelle identité distincte de notre pays. Pour cette raison, nous avons tenté, dans nos suggestions, relativement à cette clause, de dégager les valeurs du Canada qui nous unissent, ainsi que nos attentes par rapport à l'avenir. Il serait souhaitable que tous les Canadiens puissent se voir dans ce miroir de notre âme. Nous recommandons donc ce qui suit :

***2. Il y aurait lieu que la clause Canada traite des valeurs du Canada :***

- ***La participation démocratique de tous les Canadiens quels que soient leur race, leur sexe, leur religion, leur culture ou leur capacité physique ou mentale et la préoccupation du bien-être de tous les Canadiens.***

- ***Le respect de la diversité des personnes, des groupes et des communautés, le respect de la responsabilité particulière de la province du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et le respect de la contribution des populations provenant d'un grand nombre de cultures et de territoires à l'histoire du Canada.***

- ***L'importance des Premières Nations et leur longue gestion de cette terre.***

- ***Nos traditions historiques d'une démocratie parlementaire britannique stable, d'une dualité linguistique et de la reconnaissance et de la protection des minorités culturelles et linguistiques.***

- ***La terre elle-même et le respect de l'environnement naturel.***

# LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS

*Pour notre discussion des droits économiques et sociaux, voir la partie intitulée La charte sociale dans le chapitre sur la Répartition des pouvoirs.*

## Introduction

Depuis sa constitutionnalisation en 1982, la *Charte des droits et libertés* est maintenant considérée comme l'un des plus importants énoncés de nos valeurs et de nos droits et comme un document juridique susceptible de faire progresser notre société. Les participants à nos audiences et à la Conférence considèrent la Charte comme un moyen efficace pour promouvoir et protéger les intérêts des défavorisés et pour résoudre des problèmes sociaux importants.

On s'est entendu pour dire, toutefois, qu'il ne fallait pas considérer les dispositions actuelles de la Charte comme immuables, mais plutôt comme un premier pas vers la reconnaissance de nos valeurs et droits importants. De même, il importe d'évaluer dans quelle mesure la Charte a pu atteindre ses objectifs. À cet égard, un certain nombre de témoins ont affirmé que, dans sa forme actuelle, la Charte offre une protection qui n'est que le strict minimum. On nous a proposé diverses façons de l'améliorer, notamment par l'élimination ou la restriction de la capacité des gouvernements d'y déroger, par le renforcement des droits à l'égalité et des droits linguistiques et par l'inclusion d'autres droits comme les droits économiques et sociaux, ainsi que les droits à la propriété.

Le présent chapitre se propose d'étudier un certain nombre de ces propositions, mais nous hésitons à recommander des modifications à la Charte. Si nous reconnaissons que certains des témoins croient fermement qu'il y a lieu d'y apporter divers changements, nous croyons que bon nombre des changements proposés soulèvent des questions complexes dans un domaine du droit qui évolue toujours. Nous avons donc cherché principalement à cerner les aspects sur lesquels il y a lieu de se pencher et à suggérer que ces questions fassent partie d'un examen plus général de la Charte. Nous ne cherchons pas à ce que toutes ces questions soient traitées dans le débat constitutionnel actuel, mais qu'elles fassent partie d'un

examen continu de la Charte. Nous estimons qu'un tel examen, effectué par une commission ou un comité compétent en la matière, serait la meilleure façon d'assurer que les modifications à la Charte se fassent de façon efficace et complète.

Avant de traiter de certaines propositions particulières, il y a lieu de se pencher sur diverses questions d'intérêt plus général. Un certain nombre de témoins ont affirmé que même si la Charte joue un rôle clé dans la promotion des droits qu'elle garantit, elle ne représente qu'une solution partielle à ces préoccupations. Afin que soient respectés la plupart des droits - notamment les droits à l'égalité - il faut prendre des mesures à l'échelon plus pratique de notre quotidien. Pour l'avancement de ces droits, il est plus important d'avoir des politiques efficaces pour la prestation des services et de modifier les attitudes. On a également fait remarquer que même à ce niveau, une charte qui reflète nos valeurs importantes peut servir d'outil pour faciliter la compréhension de ces valeurs.

Certains témoins ont également souligné que le coût dissuasif des poursuites pour violation à la Charte en décourage bon nombre. Nous croyons que les problèmes d'application de la Charte sont plus étroitement liés aux problèmes généraux d'accès à notre système judiciaire plutôt qu'à une carence particulière de la Charte. Nous reconnaissons quand même que ces problèmes prennent tout leur sens lorsqu'ils empêchent les citoyens de faire respecter des droits importants et nous croyons qu'il y aurait lieu de faire un examen général de la Charte pour trouver des façons d'en faciliter l'application.

Enfin, il y a un autre point qui concerne la Charte, mais dont nous n'avons pas traité dans le présent chapitre, soit la proposition d'inclure une clause obligeant en partie des tribunaux à interpréter la Charte de façon conforme à la reconnaissance de la société distincte du Québec. Nous sommes conscients du fait que les répercussions d'une telle disposition pour la clause sont importantes, mais nous avons choisi de nous pencher sur cette question plus en détail dans le chapitre sur le Québec.

**Clause dérogatoire**

La clause dérogatoire communément appelée «clause nonobstant» permet au Parlement ou à l'assemblée législative d'une province d'adopter une loi où il est expressément déclaré que

celle-ci a effet indépendamment de l'effet qu'elle a sur un droit garanti par la Charte. La Charte fixe certaines exigences concernant la façon d'utiliser cette clause, notamment le fait qu'elle ne s'applique qu'à l'article 2 et aux articles 7 à 15 de ladite Charte et que toute déclaration invoquant cette clause cesse d'avoir effet au plus tard après cinq ans. Cette mesure force les gouvernements qui invoquent la clause dérogatoire à adopter de nouveau la loi, obligeant ainsi le législateur à la réexaminer régulièrement.

Nombre de témoins qui ont soulevé la question de l'importance de la Charte ont fait certaines réserves sur la capacité des gouvernements de contourner les garanties qu'elle offre en adoptant une loi dérogeant à la Charte. Ils ont affirmé qu'une telle disposition est contraire à la notion de la protection des droits fondamentaux. Comme l'avançait un témoin, il n'y a pas de zone intermédiaire entre la suprématie du Parlement et la suprématie de la Charte. On a prétendu également que la Charte offre suffisamment de latitude pour permettre aux tribunaux de prendre en compte les préoccupations des gouvernements. À la lumière de ces préoccupations, certains témoins ont recommandé d'éliminer la clause dérogatoire.

Par contre, d'aucuns ont affirmé qu'il était approprié dans certaines circonstances d'avoir recours à cette clause. Toutefois, ces circonstances seraient exceptionnelles et il y aurait lieu au moins de rendre plus difficile l'exercice de ce pouvoir. Parmi les suggestions à cette fin, mentionnons : l'obligation d'avoir une majorité des voix - comme 66 ou 75 pour 100 - pour adopter une loi invoquant la clause dérogatoire, l'obligation qu'une telle loi soit adoptée de nouveau tous les trois ans au lieu de tous les cinq ans, obligeant ainsi le législateur à la réexaminer plus fréquemment, ainsi que la protection de certains droits contre l'application de cette clause. À cet égard, un certain nombre de groupements de défense des droits à l'égalité ont affirmé qu'il ne faut pas assujettir ces droits à la clause dérogatoire.

Néanmoins, certains témoins ont considéré qu'il y avait lieu de garder la clause dérogatoire comme telle. On a affirmé qu'il était important que les gouvernements aient le dernier mot sur ces questions, puisqu'à titre de représentants élus, contrairement aux juges, ils doivent répondre de leurs décisions à la population. À cet égard, un témoin a prétendu que la clause dérogatoire est une façon efficace d'en arriver à un équilibre entre les tribunaux et les gouvernements. Quelques témoins ont également fait remarquer que le maintien de la clause dérogatoire est essentiel au sentiment de sécurité culturelle du Québec.

Nous nous rendons compte que même la possibilité de déroger aux garanties offertes par la Charte est susceptible de l'affaiblir. Cependant, nous considérons qu'il existe certaines circonstances, quoique exceptionnelles, où une telle clause serait appropriée. Nous estimons que les exigences actuelles pour l'utilisation de la clause dérogatoire assurent en grande partie qu'elle n'est utilisée que dans ces cas et qu'il n'est pas nécessaire d'en rendre l'utilisation plus difficile.

Néanmoins, nous nous interrogeons sur la capacité du grand public d'exprimer ses points de vue quant à la façon dont elle est utilisée. Nous reconnaissons que le délai de cinq ans pour l'adoption à nouveau d'une loi dérogatoire garantit, dans une certaine mesure, un examen de la part du public. Toutefois, nous croyons qu'il serait préférable qu'il y ait des examens plus fréquents pour assurer une plus grande responsabilité de la part des gouvernements qui font usage de la clause. Nous estimons qu'une période de trois ans serait appropriée. Nous recommandons donc ce qui suit :

***3. Il serait souhaitable de modifier la clause dérogatoire (art. 33) afin que toute déclaration invoquant l'article 33 cesse d'avoir effet après trois ans.***

**Droits à l'égalité**

Dans le cas des personnes qui sont depuis toujours exclues d'une pleine participation à la société et qui n'ont pas voix au chapitre dans les décisions de son gouvernement, la Charte permet de prendre en compte leurs préoccupations et leurs intérêts de façon appropriée et équitable.

À l'heure actuelle la Charte garantit les droits à l'égalité dans les termes suivants :

> *Art. 15 (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.*

*(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.*

*Art. 27* *Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.*

*Art. 28* *Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.*

Au cours du processus de consultation, on nous a rappelé qu'il s'agit là de droits qui ont été gagnés de haute lutte. Au départ, un certain nombre de groupements ont avancé qu'il était impératif que toute modification de la Constitution ne dilue pas ces garanties aux droits à l'égalité de quelque façon que ce soit.

D'aucuns ont insisté également sur le fait qu'il ne faut pas que notre considération des droits à l'égalité se limite à ces dispositions, mais qu'elle s'étende à tous les aspects de la Constitution et des modifications proposées. On a mentionné, entre autres, la clause dérogatoire et la capacité des gouvernements de déroger aux droits à l'égalité. On s'est également inquiété des effets de la constitutionnalisation des droits à la propriété sur les importantes mesures sociales et la loi. Par ailleurs, nombreux sont les témoins qui ont dit s'inquiéter de l'avenir des programmes sociaux nationaux et des répercussions de toute modification touchant le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration et le financement de ces programmes. Chacun de ces aspects est particulièrement important pour les groupements de défense des droits à l'égalité. Il est entendu que le respect des droits à l'égalité ne peut se limiter à quelques dispositions seulement de la Charte, mais qu'il doit faire partie de notre étude de tous les aspects de la Constitution. Nous nous engageons à veiller à ce que ces préoccupations soient dûment prises en compte dans nos délibérations sur toute modification proposée de la Constitution.

Outre leur préoccupation de veiller à ce que les droits à l'égalité ne soient pas érodés, tant les témoins que les délégués à la Conférence ont signalé la mesure dans laquelle les garanties actuelles des droits à l'égalité répondent aux problèmes et aux besoins des

groupes défavorisés. Quoique l'on nous ait fait part d'une foule de façons de rendre cette protection plus efficace, nous croyons que les suggestions suivantes sont particulièrement judicieuses et valent d'être étudiées.

- Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que leur patrimoine multiculturel?

- Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?

On a en outre suggéré, par rapport à la proposition susmentionnée concernant l'élimination des obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées, que la Charte oblige également les gouvernements à faire un «examen des obstacles» tous les quatre ans. Nous appuyons une telle proposition et recommandons que les gouvernements étudient les diverses options pour examiner périodiquement quels sont ces obstacles. Cependant, nous estimons qu'il ne serait pas souhaitable de mener un tel examen dans le cadre de la Charte.

**Droits linguistiques**

Au cours de la phase initiale de nos audiences, nous avons entendu de nombreuses observations concernant l'importance de droits linguistiques et des services connexes. Parmi les questions soulevées, notons l'accès aux services, les droits à l'éducation dans la langue de la minorité et la préservation des langues ancestrales. Comme nous le mentionnions dans notre rapport provisoire, nous sommes conscients de l'importance de chacune de ces questions.

Nous avons été saisis de diverses propositions sur ces questions. On nous a fait part de préoccupations particulières concernant le traitement des minorités linguistiques au Canada dans la proposition fédérale d'une clause de société distincte. On s'inquiète du fait que

l'article 25 qui a été proposé parle de «protection et de promotion» du caractère de société distincte du Québec et de la «protection» seulement de la dualité linguistique du Canada. Les représentants de la collectivité francophone de l'Ontario nous ont dit au cours de la conférence d'octobre et de nos audiences de novembre qu'il faudrait utiliser les mêmes termes. Certains témoins ont affirmé qu'il serait souhaitable que la clause parle de protection, préservation et promotion de l'existence des collectivités de langue et de culture française. Nous avons entendu les mêmes propos au cours de notre réunion avec le comité du Nouveau-Brunswick. Nous estimons que ces préoccupations soulèvent d'importantes questions sur l'effet de cette clause et nous suggérons qu'elle soit étudiée dans le cadre d'un examen d'ensemble de la Charte.

Il est particulièrement urgent de traiter de toute la question de l'accès aux services pour les malentendants, pour les personnes qui ont des difficultés de communication (celles qui ont besoin d'un interprète ou d'un appareil pour communiquer) et pour les minorités linguistiques. Quoique la meilleure façon de traiter de ces questions doive se faire par voie législative et par mesures administratives au niveau pratique, nous croyons qu'il peut exister des façons aussi d'utiliser la Charte.

On a suggéré qu'il serait bon de pouvoir interpréter les dispositions constitutionnelles concernant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels pour les malentendants. On a également suggéré d'étendre à toutes les procédures juridiques le droit des malentendants à l'assistance d'un interprète, garantie à l'article 14 de la Charte. Nous notons que cette garantie s'applique également aux personnes qui souffrent de difficultés de communication, ainsi qu'aux minorités linguistiques. Il y aurait donc lieu que toute extension de ce droit s'applique également à ces personnes. Nous avons également traité, dans le contexte des droits à l'égalité, d'une troisième suggestion qui proposait de mentionner expressément la langue comme un motif interdit de discrimination à l'article 15 de la Charte. Nous recommandons que les propositions susmentionnées fassent partie de l'examen de la Charte que nous avons proposé.

On a suggéré, entre autres, comme nous le mentionnons dans le contexte des droits à l'égalité, d'obliger les gouvernements à faire un examen pour voir quels obstacles il est possible d'éliminer afin de permettre aux personnes handicapées de participer activement à la

vie sociale, politique et économique. Cet examen pourrait porter en particulier sur les obstacles auxquels se heurtent les malentendants et les personnes qui ont des difficultés de communication.

**Droits à la propriété**

La constitutionnalisation des droits de jouissance de la propriété n'a été soulevée que vers la fin du processus de consultation. Nous avions entendu peu d'observations à cet égard jusqu'à ce que les propositions constitutionnelles du gouvernement du Canada en fassent mention. Depuis, nous avons cherché à recueillir divers points de vue sur les avantages et les répercussions de l'inclusion du droit à la propriété dans la Charte, en soulevant cette question au cours de notre conférence et des audiences, ainsi qu'au cours des réunions avec nos homologues dans d'autres provinces.

Au cours de notre conférence et de nos audiences sur les propositions fédérales, la plupart des délégués et des témoins se sont dits préoccupés par l'incertitude entourant ces droits et des répercussions qu'ils risquent d'avoir sur d'autres intérêts sociaux importants. En particulier, un certain nombre de groupements dont les autochtones, s'inquiétaient des répercussions de cette proposition sur les lois et les mesures sociales importantes. C'est en partie en raison de cette incertitude que les délégués à la Conférence qui se sont penchés sur cette question ont recommandé de ne pas ajouter les droits à la propriété dans la Charte pour le moment.

À l'appui du droit à la propriété, un certain nombre de groupements ont soutenu qu'il faudrait prévoir une procédure équitable lors de la confiscation de tout droit de propriété ou de la limitation de l'utilisation de la propriété, ainsi qu'une indemnisation équitable en cas de privation de jouissance. Ce droit pourrait être enchâssé à l'article 7 de la Charte qui prévoit que «chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale».

Quant à la préoccupation qu'une loi utile risque d'être annulée si elle est contestée en vertu d'une telle disposition, on a rétorqué qu'une telle loi ne courrait aucun risque si elle était bien conçue, puisque le droit à la propriété serait assujetti à des limites raisonnables (art. 1). En

outre, on a affirmé que dans le cas où un tribunal annulerait une loi considérée comme importante, le gouvernement en place pourrait toujours adopter la loi de nouveau en invoquant la clause dérogatoire (art. 33).

Nous sommes d'avis qu'une garantie des droits à la propriété à l'article 7 de la Charte serait assujettie à certaines protections qui permettraient de s'assurer que l'on n'annule pas une loi importante de façon arbitraire. Cependant, nous croyons qu'en ce moment, les répercussions de l'inclusion d'un tel droit dans la Charte ne sont pas suffisamment claires pour nous permettre de faire une telle recommandation. Nous recommandons donc que la possibilité de constitutionnaliser les droits à la propriété, comme mentionné ci-dessus, soit étudiée de façon plus approfondie dans le cadre de l'examen général de la Charte que nous avons proposé.

Nous recommandons donc ce qui suit :

4. ***Il serait souhaitable qu'un examen de la Charte des droits et libertés soit effectué afin de découvrir les façons de l'améliorer. Nous considérons qu'il y aurait lieu d'examiner tous les aspects de la Charte, mais nous recommandons en particulier l'examen des points suivants :***

***Accessibilité***

- ***Existe-t-il des méthodes pour rendre l'application de la Charte plus accessible?***

***Droits à l'égalité***

- ***Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?***
- ***Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?***
- ***Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que le patrimoine multiculturel?***

***Exécution de la Charte***

- ***Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?***

***Droits linguistiques***

- ***Les termes dans lesquels on propose de reconnaître la dualité linguistique du Canada sont-ils suffisants?***

- ***Est-il possible d'interpréter les dispositions constitutionnelles visant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels des malentendants?***

- ***Serait-il souhaitable d'étendre le droit à l'assistance d'un interprète dans toutes les procédures juridiques garanti à l'article 14?***

***Droits à la propriété***

- ***Serait-il souhaitable d'inclure à l'article 7 un droit à la jouissance de la propriété?***

5. ***Il serait souhaitable que les gouvernements étudient périodiquement diverses options pour éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées.***

## LES QUESTIONS AUTOCHTONES

Tout au cours de nos audiences de l'année dernière, le Comité a reconnu l'urgence de régler les questions constitutionnelles relatives aux peuples autochtones du Canada. Nous avons entendu bon nombre de peuples et d'organismes autochtones à chaque étape de nos audiences et au cours de la Conférence, ainsi que des citoyens qui appuient les aspirations des peuples autochtones. Nous avons rencontré nos homologues dans d'autres provinces, dont bon nombre, comme nous, estiment qu'il est impératif de répondre aux objections des peuples autochtones aux dispositions actuelles de notre Constitution.

### Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - Ontario

Les audiences d'été avaient pour but de recueillir des propositions et des analyses plus détaillées sur les questions constitutionnelles. Pour cette raison, nous avons invité des représentants de divers organismes autochtones, le secrétariat des Affaires autochtones de la province et des universitaires spécialistes des questions autochtones. Comme au cours de nos audiences antérieures, la question de l'autonomie gouvernementale autochtone a été au centre du débat, mais bon nombre d'autres questions ont été également soulevées, notamment les ressources nécessaires à une telle autonomie, diverses questions concernant les territoires et les ressources, le rapport entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral, le rôle du gouvernement provincial dans la prestation des services et le rôle des peuples autochtones en matière d'environnement.

On nous a dit qu'il existait trois modèles fondamentaux pour enchâsser le droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution : l'inclusion d'une clause générale, sur le modèle de la clause «de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement» dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'énumération des pouvoirs selon les modèles des articles 91 et 92 de ladite loi et l'inclusion de ce droit à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que l'on avait tenté de le faire au cours des conférences de 1983 et de 1987. Quel que soit le modèle utilisé, tant les organismes autochtones que les témoins non autochtones ont estimé qu'il y avait lieu que le libellé de cette clause soit aussi général que possible, peut-être en l'accompagnant d'un énoncé de principes généraux pour guider sa mise en oeuvre. Une forte majorité considérait qu'il serait souhaitable de laisser aux peuples autochtones eux-mêmes le soin d'élaborer les

détails de cette mise en oeuvre. Bon nombre de témoins ont appuyé le concept de la constitutionnalisation, ou simplement de la reconnaissance officielle, du droit des autochtones à l'autonomie. Il s'agit d'un droit inhérent puisque les peuples autochtones ont, «de temps immémorial, géré le territoire au nom du Créateur». Si l'on retient cet argument, la reconnaissance de ce droit n'a rien de neuf, car les peuples autochtones n'ont jamais renoncé officiellement à ce droit.

Il s'est également dégagé un consensus parmi les témoins, plus fort que ce que nous avons perçu au cours de nos audiences du printemps, qu'il faut maintenir le rôle fiduciaire et les responsabilités financières traditionnelles du gouvernement fédéral vis-à-vis des collectivités amérindiennes. Un témoin a même recommandé de créer un organisme de surveillance indépendant pour suivre les rapports entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provinciaux. Les organismes autochtones ont également suggéré d'étendre la responsabilité fédérale vis-à-vis des amérindiens à d'autres autochtones, soit les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis. On a également soutenu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît les droits existants ancestraux et issus de traités autochtones, est trop restrictif et que cet article serait plus utile si l'on éliminait le terme «existants».

On a fortement appuyé la Déclaration de relation politique du gouvernement ontarien et le maintien de la participation du gouvernement provincial à la prestation des services. La question des terres est de première importance pour les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux : à savoir, le règlement des revendications territoriales, les terres utilisées traditionnellement par les autochtones et la reconnaissance officielle des titres de propriété des autochtones. On a soulevé une idée intéressante qui n'a pas été approfondie, voulant que le simple fait d'être autochtone donne droit à certaines institutions d'autonomie gouvernementale. Cette notion permettrait de desservir les autochtones qui vivent hors des réserves. La plupart des propositions d'autonomie gouvernementale ont porté principalement sur le territoire des réserves. L'autonomie gouvernementale en milieu urbain nécessiterait sans doute l'accès à des ressources financières, plutôt qu'à un territoire, pour la mise en place d'institutions autonomes. Sur une autre question de la compétence provinciale, l'application des lois sur la pêche et la chasse de l'Ontario aux autochtones a été

profondément modifiée par la décision de la Cour suprême dans la cause Sparrow, cause qui visait les droits des autochtones en matière de pêche et de chasse.

On a soulevé plusieurs autres questions, certains témoins déclarant qu'il y aurait lieu que la Constitution protège les langues, le patrimoine et la culture autochtones. Deux experts constitutionnels ont également suggéré que la représentation autochtone garantie dans les assemblées législatives répondrait à certains besoins des peuples autochtones du Canada. Enfin, bon nombre de témoins ont vivement appuyé la participation des autochtones à l'ensemble du processus des négociations constitutionnelles.

**Perspectives sur l'autonomie gouvernementale - autres provinces et territoires**

En raison de la diversité des peuples autochtones répartis au Canada et des réactions régionales sur les questions, nous avons trouvé nos visites à d'autres provinces particulièrement riches d'enseignements sur les questions autochtones.

Les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest sont très bien représentés dans leur assemblée législative et ont eu une influence importante sur la position de ces Territoires dans les négociations constitutionnelles sur les questions autochtones. C'est pourquoi nous avons entendu avec intérêt la recommandation d'un membre autochtone du comité constitutionnel desdits Territoires que les peuples et les organismes autochtones jouent un rôle indépendant et parallèle dans le processus constitutionnel. Le fait que les Inuits, Dénés et autres citoyens autochtones des Territoires détiennent un pouvoir politique (l'élection qui a entraîné la nomination de Nellie Cournoyea n'ayant pas encore eu lieu lors de notre visite) a créé une forme de gouvernement unique en son genre là-bas. La forme traditionnelle de gouvernement autochtone est à la source de leur assemblée législative non partisane et de leur engagement à la prise de décision consensuelle.

Quoique le territoire du Yukon n'ait pas une majorité autochtone, elle a une population autochtone importante et visible. Il est ressorti de nos rencontres que les événements là-bas - le règlement d'une revendication territoriale couvrant la majeure partie du territoire a été soumis aux diverses collectivités pour approbation - font que les terres et les revendications territoriales sont des questions politiquement importantes. Les discussions

ont porté principalement sur les questions d'équité (entre les populations autochtones et non autochtones) et sur la façon de mettre en oeuvre le règlement de la revendication territoriale. Les gens ont reconnu qu'ils n'ont pas une idée précise de ce que l'on entend par autonomie gouvernementale, mais les conditions locales les ont amenés à mettre l'accent sur la délimitation éventuelle d'un territoire pour les collectivités autochtones.

Les débats en Alberta nous ont aussi vivement intéressés. Quoique la province s'oppose depuis toujours à l'enchâssement d'un droit indéterminé à l'autonomie gouvernementale autochtone, elle a été très ouverte à la mise sur pied d'un territoire Métis reconnu juridiquement. Cette ouverture d'esprit a débouché sur un ensemble de quatre lois, adoptées en 1990 et élaborées avec la participation des collectivités Métis, donnant un droit de propriété à celles-ci. La province a également modifié sa Constitution pour reconnaître l'importance des Métis dans l'épanouissement de la province et pour protéger leur territoire.

**Propositions et audiences fédérales**

Le document de consultation du gouvernement fédéral a soulevé un certain nombre de questions intéressant les peuples autochtones, notamment :

- Que les peuples autochtones prennent part aux négociations constitutionnelles. actuelles.

- Que la Constitution soit modifiée de manière à consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés*, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation devant les tribunaux. Pour pouvoir en arriver à une entente, ce droit ne deviendrait exécutoire qu'après une période maximale de dix ans.

- Que soit inscrit dans la Constitution un processus constitutionnel particulier pour le traitement des dossiers autochtones qui ne seront pas abordés pendant l'actuelle ronde de discussions constitutionnelles et que l'on suive de près les progrès accomplis dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

- Que la représentation des autochtones soit garantie au sein d'un nouveau Sénat.

- Que la clause Canada reconnaisse l'autonomie des peuples autochtones comme fait historique (se reporter au chapitre intitulé Les valeurs et caractéristiques fondamentales du Canada).

Bon nombre de témoins, tant autochtones que non autochtones, qui ont traité des propositions fédérales devant le Comité se sont penchés sur la question autochtone. Tous ont réagi de façon défavorable à divers aspects importants de la proposition.

Les réactions les plus vives ont porté sur la proposition concernant l'autonomie gouvernementale. Les témoins se sont opposés principalement au report de l'exécution de la clause et à la description d'un droit général invocable devant les tribunaux, plutôt que d'un droit inhérent. On a considéré le report comme condescendant et particulièrement frustrant pour les peuples autochtones, qui ont dû attendre plus longtemps et lutter plus âprement que la plupart des Canadiens pour une reconnaissance appropriée de leurs droits. Le consensus sur l'autre question importante, soit la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, n'a pas été aussi général que pour la critique du report de l'exécution de la clause sur une période de dix ans. Toutefois, la plupart des témoins ont manifesté une ouverture d'esprit à ce sujet.

Comme au début de l'année, on a traité des revendications territoriales et de l'établissement d'un territoire pour l'autonomie gouvernementale. Toutefois, comme les propositions fédérales ne traitent pas de cette question, elle a reçu moins d'attention qu'auparavant. Peut-être pour les mêmes raisons, on n'a pas traité des questions de la prestation des services et du rôle provincial dans les affaires autochtones.

Au cours de ces audiences et des précédentes, certains témoins autochtones se sont opposés à l'idée que les institutions d'autonomie gouvernementale autochtone soient nécessairement assujetties à la Charte. Comme l'ont mentionné les chefs de l'Ontario, les gouvernements provinciaux du Canada peuvent se prévaloir de la clause dérogatoire et il y aurait lieu que tout gouvernement autochtone ait le même pouvoir. Cette question n'a pas encore soulevé de débat, mais est susceptible de le faire à l'avenir. Les seuls témoins non autochtones qui ont discuté de la question ont déclaré qu'il y aurait lieu que les institutions autochtones soient assujetties à la Charte. On trouvera notre réponse à cette question dans nos recommandations, mais nous suggérons que, dans la mesure où la Charte renforce les aspirations des autochtones du Canada, il ne faut pas y renoncer tant que les peuples autochtones ne pourront la remplacer par des mécanismes qui répondent à leurs besoins,

tout particulièrement afin d'assurer les droits à l'égalité et à la libre circulation des femmes autochtones.

Comme tout au cours de nos audiences, les témoins ont incité l'Ontario à se montrer intransigeant sur les questions autochtones dans les négociations constitutionnelles. On a invité le gouvernement provincial à se ranger du côté des organismes autochtones sur la question de l'autonomie gouvernementale et à donner à cette question la plus haute priorité dans les négociations.

Comme au cours de toutes nos audiences, les ateliers sur les questions autochtones à notre conférence d'octobre ont porté principalement sur l'autonomie gouvernementale comme étant la plus importante question autochtone à résoudre dans la Constitution. Au cours de leurs séances, le groupe s'est entendu sur la constitutionnalisation du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. On a aussi généralement convenu qu'il revient aux peuples autochtones de définir eux-mêmes ce qu'ils entendent par cette notion, qui sera probablement conçue de façon différente par les divers peuples. Au-delà de ces deux questions, il a été difficile d'en arriver à un consensus. Au cours des allocutions préliminaires des participants autochtones à l'un des ateliers, nous avons constaté qu'il existe des points de vue divergents au sein de la collectivité autochtone. En particulier, le participant Métis a affirmé qu'il jugeait les propositions fédérales comme un point de départ utile pour son peuple, point de vue qui n'était pas partagé par les autres délégués. Parmi les autres points intéressants qui ont été soulevés, notons l'idée d'investir le droit à l'autonomie gouvernementale dans les *peuples*, c'est-à-dire un droit qui serait rattaché à un peuple plutôt qu'à un territoire particulier. Voici les conclusions des délégués :

- Il y aurait lieu d'éliminer le moratoire dans les propositions constitutionnelles fédérales qui impose une période de 10 ans pour l'enchâssement du droit à l'autonomie gouvernementale.

- Il y aurait lieu de reconnaître immédiatement le droit *inhérent* des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale.

- Il y aurait lieu de mettre l'accent sur le droit *inhérent* à l'autonomie gouvernementale plutôt que sur un droit qui est invocable devant les tribunaux.

- Il y aurait lieu que les peuples autochtones définissent par eux-mêmes ce qu'ils entendent par autonomie gouvernementale d'après leurs propres circonstances.

Tout comme l'a fait remarquer un délégué, le processus de reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale doit également forcer les autres gouvernements à agir dans les plus brefs délais.

On s'est entendu en partie pour dire qu'il y aurait lieu que le gouvernement fédéral maintienne sa responsabilité fiduciaire vis-à-vis des peuples autochtones, au lieu de transférer cette responsabilité aux provinces. Les participants qui ne traitent pas des questions autochtones quotidiennement ont été d'accord avec la déclaration passionnée de l'un des délégués autochtones selon laquelle les participants, comme la plupart des Canadiens, ont beaucoup à apprendre sur ces questions.

**Conclusion**

Les questions autochtones sont de la plus haute importance dans la présente ronde de négociations constitutionnelles. L'importance de cette question a été rendue évidente tout au cours de nos audiences, tant par les témoignages des nombreux peuples autochtones qui se sont présentés devant le Comité que par ceux de bon nombre d'autres Ontariens qui ont déclaré que cette question non encore réglée est très importante pour eux.

En tant que comité de l'Assemblée législative provinciale, nous croyons qu'il importe de traiter tout d'abord du rôle de la province et de la collaboration fédérale-provinciale dans ces questions. La province de l'Ontario est engagée à fournir des services souples et efficaces à tous ses citoyens et nous nous félicitons des efforts du gouvernement de l'Ontario au cours des 25 dernières années pour collaborer avec les autochtones afin d'atteindre ce but. Par exemple, on pourrait à l'avenir établir une année scolaire différente pour les élèves autochtones, soit une période qui serait plus facilement intégrée au cycle annuel traditionnel de chasse et de pêche, afin de répondre aux besoins de certains peuples autochtones de l'Ontario. De même, la province, en tant que propriétaire des terres de la Couronne qui assume la responsabilité de l'environnement, a beaucoup à apprendre des premiers gestionnaires du territoire. Notre compréhension de leur forme de gestion et la façon dont les témoins autochtones et non autochtones nous ont parlé de la terre, a influé sur notre optique de la clause Canada (se reporter au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada). Nous avons entendu les nombreux témoins autochtones qui ont

parlé de l'importance de la terre, de ses ressources et des services fournis par la province, et nous espérons que notre collaboration sur ces questions pourra continuer, voire s'améliorer. Nous recommandons donc ce qui suit :

6. ***Il serait souhaitable que toutes les parties reconnaissent que l'accès aux ressources et aux terres fait partie intégrante de l'autonomie gouvernementale autochtone.***

En même temps, bon nombre de témoins autochtones au cours de nos audiences nous ont dit qu'ils souhaitent garder leurs rapports spéciaux avec le gouvernement fédéral. La responsabilité fiduciaire constitutionnelle du gouvernement fédéral vis-à-vis des amérindiens n'a pas toujours été à l'avantage des peuples autochtones, mais ils souhaitent garder ce statut particulier. En même temps, bon nombre d'autochtones nous ont déclaré, particulièrement à la Conférence, que la loi qui consigne ce statut, soit la *Loi sur les Indiens*, est dépassée tant sur le plan de la forme que du fond. En outre, les autochtones vivant hors des réserves, qui ne bénéficient pas de la loi, nous ont déclaré qu'ils veulent être inclus dans le processus de réforme constitutionnelle, au même titre que ceux qui sont demeurés dans les réserves. Enfin, les femmes autochtones ont dit souhaiter que leurs droits à la libre circulation et à l'égalité continuent à être protégés dans le contexte de l'autonomie gouvernementale autochtone. Nous respectons ces souhaits et nous recommandons donc ce qui suit :

7. ***Il serait souhaitable de confirmer la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral vis-à-vis des peuples autochtones. Dans le cadre de cette responsabilité, nous recommandons de réviser la <u>Loi sur les Indiens</u>, qui a été négociée avec les peuples autochtones du Canada.***

8. ***Il serait souhaitable de reconnaître les organismes représentant les autochtones comme participants à part entière au processus constitutionnel et de laisser aux autochtones le soin de choisir leurs représentants.***

9. ***Nous entérinons le «processus parallèle» de négociations constitutionnelles sur les questions autochtones, qui comprend une concertation officielle avec les peuples autochtones en milieu urbain, les femmes, les enfants et les Anciens.***

Les propositions fédérales ont servi à centrer le débat constitutionnel sur les questions autochtones; quoique nous ne soyons pas du tout d'accord avec certaines d'entre elles, nous considérons que d'autres sont utiles comme point de départ. Nous entérinons la

recommandation du gouvernement fédéral sur la participation des autochtones aux négociations constitutionnelles actuelles.

***10. Nous sommes d'accord avec la proposition du gouvernement fédéral qu'il serait souhaitable d'inclure dans la Constitution un processus constitutionnel pour traiter des questions autochtones et pour suivre d'autres questions importantes dans ce domaine.***

***11. Nous sommes également d'accord qu'il serait souhaitable de reconnaître dans la clause Canada l'importance des peuples autochtones à l'identité et à l'épanouissement du Canada. (Se reporter également au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada.)***

Tant au cours de nos audiences d'été qu'au cours de la Conférence, nous avons demandé aux témoins s'ils souhaitaient voir une représentation garantie des autochtones dans les diverses assemblées législatives ou autres institutions importantes, comme la Cour suprême du Canada. Toutefois, il n'y a pas eu de consensus, parmi les autochtones et les non-autochtones. En ce moment, il y aurait lieu que la plus grande priorité des autres Canadiens soit d'écouter les besoins exprimés par les autochtones. Pour l'heure, la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est leur plus haute priorité. Toutefois, il se peut qu'à l'avenir une plus grande participation aux institutions qui établissent les politiques pour les autres Canadiens satisferait mieux leurs besoins.

Sur la question qui est la plus importante, soit la constitutionnalisation du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone, nous abondons dans le sens de nos témoins et recommandons que cette mesure soit prise immédiatement. En même temps, il y a un certain nombre d'autres questions qu'il faut régler avant que cette déclaration dans la Constitution améliore le sort des autochtones. Nous recommandons donc ce qui suit :

***12. Il y aurait lieu que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale soit reconnu et enchâssé dans la Constitution sans délai.***

Bien que les conférences constitutionnelles des années 80 aient établi un précédent pour une étude tripartite de cette question, elles n'ont pas débouché sur une entente quant à la formule et au processus de constitutionnalisation de ce droit. Cet échec laisse entendre qu'un simple engagement à enchâsser ce droit risque de ne pas être suffisant. Quoique les

autochtones doivent mener ce processus, il doit y avoir un mécanisme pour amener les autres parties à la table des négociations. Nous avons été particulièrement impressionnés par le processus en deux volets proposé récemment par M. Ghiz, premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, où l'on reconnaîtrait d'abord dans la Constitution le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et ensuite, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les peuples autochtones négocieraient un traité national de réconciliation élaborant le concept d'autonomie. Nous recommandons donc ce qui suit :

***13. Lorsque les peuples autochtones auront élaboré une définition d'autonomie gouvernementale, il y aurait lieu que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec les autochtones pour créer un processus, notamment un mécanisme de règlement de conflits, pour faire respecter ce droit. Ce processus pourrait être inscrit dans la Constitution.***

Enfin, il ne servirait les intérêts de personne que les autochtones soient privés de l'accès aux droits reconnus dans les lois aux autres Canadiens pendant la période de mise en oeuvre. Ainsi, tant qu'il n'y aura pas de lois autochtones pour remplacer ces lois, nous suggérons que les lois fédérales et provinciales continuent d'avoir effet. Toutefois, il y a lieu de préciser que l'exercice de l'autonomie gouvernementale exige que, à mesure que les lois autochtones seront élaborées, elles remplacent toute loi fédérale ou provinciale pertinente, ou auraient un effet concomitant avec celles-ci. Nous recommandons donc ce qui suit :

***14. Pendant la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, il serait souhaitable que tous les autochtones bénéficient des mêmes droits ordinaires que ceux garantis par la Charte aux autres Canadiens.***

# L'AVENIR DU QUÉBEC AU CANADA

## Généralités

La majeure partie des Ontariens souhaitent que le Québec demeure au sein du Canada et ils appuient une plus grande reconnaissance et affirmation du fait français dans notre pays. Nous considérons que ces points de vue reflètent nettement la plupart des témoignages que nous avons entendus sur cette question, au cours de nos audiences de février, au cours de la Conférence sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération tenue en octobre 1991 et au cours des dernières consultations en novembre. À la suite des réunions que nous avons eues avec les autres comités provinciaux et territoriaux, nous estimons que ces sentiments trouvent des échos dans tout le pays. C'est à partir de ce point de vue fondamental que nous avons rédigé le présent chapitre.

Le sentiment de frustration du Québec à l'égard des négociations constitutionnelles a été un leitmotiv tout au long de nos consultations. Malheureusement, ce sentiment s'est accentué au cours de la dernière décennie. Nous sommes conscients du fait que les Québécois se soient sentis exclus du processus de rapatriement de la Constitution en 1981-1982, sentiment qui a été aggravé par l'espoir de l'ensemble de la province, après le référendum de 1980, que l'on tiendrait compte de ses revendications. Cet espoir a été ravivé encore une fois avec l'Accord du lac Meech, pour être finalement trahi lors de l'échec de cet accord en 1990. Nous croyons donc fortement qu'il faut que la présente ronde du débat constitutionnel, dans le cadre de la solution plus générale qu'il faut trouver pour résoudre l'impasse actuelle au Canada, prenne en compte les besoins et les aspirations particuliers du Québec de façon positive et pratique.

## Société distincte

Nous avons été heureux de constater que bon nombre d'Ontariens ne considèrent pas que la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise soit une rupture avec le passé. En effet, nous avons constaté qu'il y a une sensibilisation de plus en plus grande à l'égard du caractère distinct du Québec sur le plan juridique, qui remonte à au moins 1774. Cette année-là, contrairement à ce qui se faisait ailleurs dans les colonies britanniques, l'*Acte de*

*Québec* accordait à la colonie le droit de maintenir sa religion catholique, son système seigneurial et son droit civil. Depuis lors, le Québec a bénéficié d'un traitement quelque peu différent des autres parties de l'Amérique du Nord britannique. Aujourd'hui, notre constitution comporte diverses dispositions qui ne s'appliquent qu'au Québec ou qui s'appliquent à cette province d'une façon particulière, notamment les dispositions concernant l'utilisation du français et de l'anglais, le droit à l'éducation de la minorité, le code civil et la nomination de juges. Le caractère distinct du Québec a été reconnu d'une autre façon également : selon une loi fédérale, il faut que trois juges de la Cour suprême viennent du Québec; de plus, le gouvernement fédéral a conclu des ententes spéciales avec le Québec en matière de fiscalité, de régimes de retraite et d'immigration.

Arrivé à la fin de ses délibérations, le Comité ressent un fort appui, tant en Ontario que dans le reste du pays, à la reconnaissance des aspirations du Québec en tant que société distincte au Canada. Les témoignages que le Comité a entendus révèlent que les citoyens de notre province affirment la responsabilité particulière du Québec à l'égard de la langue et de la culture française, ainsi que des autres éléments de son caractère distinct. Entre autres, il semble que l'on reconnaisse généralement le défi particulier que doit relever le Québec en Amérique du Nord, c'est-à-dire celui de préserver et de valoriser sa langue et sa culture au milieu d'une culture majoritairement anglophone. En tant que comité, nous sommes aussi conscients de ce défi et sommes encore une fois heureux d'avoir pu constater au cours de nos diverses consultations ailleurs au pays que les autres Canadiens partagent ce sentiment.

Si l'on accepte le consensus général qui semble se dégager sur l'inclusion d'une clause quelconque de société distincte dans la Constitution, il reste deux questions à résoudre : comment cette clause doit-elle être libellée et où faut-il la placer?

La proposition fédérale sur la société distincte répond aux deux questions. S'il n'est pas évident que le libellé de cette proposition soit acceptable *à tout point de vue* dans tout le pays, il n'en demeure pas moins qu'elle semble être une base valable pour poursuivre le débat. Pour notre part, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de placer la clause de société distincte du Québec et dans la clause Canada et dans la *Charte des droits et libertés*. Dans la première, on reconnaîtrait l'identité et le rôle du Québec comme une caractéristique fondamentale du Canada, tandis que dans l'autre cas, on affirmerait que l'on tiendra compte

de ces éléments dans toute application de la Charte au Québec. Nous savons que ce second point est essentiel pour les Québécois. Nous recommandons donc ce qui suit :

***15. Il serait souhaitable que la clause de société distincte proposée par le gouvernement fédéral (dans le nouvel article 25.1) soit considérée comme une base valable pour poursuivre le débat.***

***16. Afin de reconnaître et de confirmer le caractère distinct du Québec et son rôle particulier au Canada,***

- ***Il serait souhaitable de faire mention du caractère distinct du Québec dans la clause Canada qui est proposée;***
- ***Il serait souhaitable d'inclure une clause de société distincte dans la Charte des droits et libertés.***

**Prise en compte des autres aspirations du Québec**

Il est évident que la reconnaissance de la société distincte du Québec, si elle est au coeur du débat, ne peut par elle-même ramener le Québec dans le giron de la Constitution. Le Québec a depuis toujours d'autres intérêts dont bon nombre sont étroitement liés à la question de la société distincte.

L'Accord du lac Meech de 1987 se proposait en grande partie de répondre à cinq revendications particulières du Québec, notamment la reconnaissance de la société distincte. En outre, le Québec voulait aussi assumer une plus grande responsabilité en matière d'immigration. Les Québécois affirment que cet aspect est vital à la protection et à l'épanouissement de leur société francophone. Malgré l'échec de l'accord, cette question a été résolue lors d'une entente sur l'immigration signée en décembre 1990 entre le gouvernement fédéral et le Québec. Toutefois, une telle entente peut être révoquée par le gouvernement fédéral. Le Québec voulait aussi avoir voix au chapitre en matière de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, afin de tenir compte tant de la tradition civiliste québécoise que de ses autres préoccupations sur la façon d'interpréter les lois au Québec. Par ailleurs, le Québec voulait limiter le pouvoir de dépenser du fédéral dans les domaines de compétence exclusivement provinciale pour assurer la souveraineté du

gouvernement provincial sur son territoire. Enfin, le Québec a demandé un droit de veto sur les modifications constitutionnelles futures, droit qu'il dit lui revenir par tradition.

Nous traitons de plusieurs de ces autres préoccupations ailleurs dans notre rapport. La question de l'immigration et de la limitation du pouvoir de dépenser du fédéral exige de tenir compte de certaines questions plus générales sur la répartition des pouvoirs que nous soulevons dans le chapitre suivant.

Il y a encore certaines questions auxquelles il faut répondre : quelles sont les répercussions de la reconnaissance du Québec en tant que société distincte sur la façon de répartir les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le Québec? Une interprétation courante, que nous appuyons, veut que le Québec ait des pouvoirs particuliers pour protéger et promouvoir son identité. Par conséquent, il pourrait jouir d'une plus grande autonomie en matière d'immigration et d'exemption du pouvoir de dépenser du fédéral.

Qu'est-ce que cela signifie pour les autres provinces, notamment l'Ontario? Nous considérons que cette interprétation ne constitue pas une menace pour les autres provinces et ne serait pas exceptionnelle dans l'histoire du fédéralisme canadien. Plus haut, nous avons mentionné la façon dont la Constitution reconnaît déjà le caractère distinct du Québec. Elle comporte également des dispositions qui s'appliquent particulièrement à d'autres provinces. Par exemple, la clause concernant l'éducation religieuse (art. 93) ne s'applique qu'à l'Ontario, au Québec et, de façon particulière, à Terre-Neuve. En réalité, bon nombre de provinces ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral qui leur accordent une certaine souplesse dans divers domaines, notamment en ce qui a trait au rôle de la Gendarmerie royale du Canada et à la fiscalité.

Tout au cours de nos consultations, à partir des audiences de février jusqu'à celles portant sur les propositions fédérales en novembre, le Comité a constaté que les Ontariens reconnaissent qu'un changement s'impose. En particulier, nombreux sont ceux qui appuient l'idée de donner au Québec plus d'autorité dans ces domaines essentiels à la préservation de son identité et de son caractère distinct. Ces domaines comprendraient notamment l'immigration, la culture et l'éducation et peut-être aussi d'autres éléments particuliers d'ordre social et économique.

Nous sommes conscients qu'il revient au Québec de déterminer précisément les pouvoirs qu'il juge essentiels à son rôle particulier au Canada. Ce que nous voulons, c'est de concilier notre désir de répondre aux besoins légitimes du Québec avec les autres principes de notre fédération, notamment l'importance d'un gouvernement fédéral fort. Il s'agit là du thème central du chapitre suivant.

# LA RÉPARTITION DES POUVOIRS

## Introduction

Conscient de la nécessité d'une évolution en réaction aux aspirations du Québec, le Comité a été obligé, comme le sont tous les Canadiens, de reconsidérer les rôles pertinents des paliers de gouvernement fédéral et provincial ainsi que la façon dont on pourrait répartir les pouvoirs législatifs. Les principes suivants ont guidé nos délibérations sur cette question :

- Égalité des provinces. Dans nos audiences en Ontario et nos consultations hors de la province, on nous a dit en termes clairs et vigoureux que seule serait acceptable une entente constitutionnelle qui traiterait équitablement toutes les provinces en fonction de leurs besoins particuliers.

- Pouvoir fédéral fort. Dans cette province et ailleurs, on craint vraiment qu'une décentralisation générale des pouvoirs ne compromette gravement l'aptitude du gouvernement fédéral à maintenir des objectifs nationaux essentiels comme les normes nationales en matière de programmes sociaux et de santé.

- Efficacité et efficience. Nous avons entendu, à maintes reprises, exprimer des inquiétudes au sujet du manque de sensibilité du gouvernement, au sujet du chevauchement des pouvoirs entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial, et au sujet de savoir quel palier de gouvernement pourrait s'acquitter de fonctions particulières avec le plus d'efficacité. Les lacunes dans ces domaines semblent réduire le niveau et la qualité des services dispensés aux Canadiens et augmenter le coût de l'administration publique.

Dans le présent chapitre, qui est peut-être le plus complexe de notre rapport, nous essayons de nous pencher sur les inquiétudes suscitées au sujet de ces trois principes.

En premier lieu, nous étudions comment les aspirations du Québec s'accordent avec les deux premiers objectifs; nous passons en revue diverses propositions visant à concilier ces principes et nous indiquons notre soutien à l'idée d'une plus grande souplesse dans la Constitution qui permettrait d'y parvenir. En deuxième lieu, nous envisageons les inquiétudes soulevées au sujet du troisième principe susmentionné et recommandons une étude générale de la répartition des pouvoirs en vue d'examiner quels pouvoirs précis il serait possible de réattribuer.

Nous examinons ensuite comment toute réorganisation des pouvoirs risque de compromettre le caractère national des programmes sociaux et nous proposons une charte sociale comme mécanisme permettant de renforcer les engagements des pouvoirs publics à observer des normes nationales minimales. Enfin, nous discutons des rôles respectifs des paliers de gouvernement fédéral et provincial dans la réduction des barrières entre les provinces sur le plan économique et celui de l'emploi et en ce qui a trait aux autres mesures visant à renforcer l'union économique; ici, nous conseillons de retirer l'étude des mesures économiques de l'ordre du jour constitutionnel et d'en traiter, à titre prioritaire, dans le cadre de discussions intergouvernementales.

**Face aux principes de base**

Le principe de l'égalité des provinces et le rôle du gouvernement fédéral

Une importante question que soulève la cession de pouvoirs supplémentaires au Québec et qui a suscité beaucoup de débats, est de savoir s'il faut donner ou offrir aux autres provinces les pouvoirs cédés au Québec. Selon une réponse que nous avons entendue, l'égalité officielle des provinces exige que chacune d'elles ait les mêmes champs de pouvoirs. On a toutefois fait valoir que la véritable égalité, soit le traitement équitable des provinces, requiert que l'on traite des provinces différentes de façon différente. La cession de pouvoirs au Québec serait une réponse à ses besoins particuliers et, sauf si d'autres provinces partagent les mêmes besoins, l'équité n'exigerait pas qu'on leur accorde ces pouvoirs.

L'évolution historique de notre fédération appuie cette dernière interprétation. Nous croyons que la souplesse et la volonté d'arriver à un compromis en réaction aux besoins des provinces ont été les marques distinctives du gouvernement du Canada. Le respect de l'intégrité de chaque province fait, bien entendu, partie de cette tradition. Nous croyons donc que les provinces devraient décider elles-mêmes si elles veulent exercer les pouvoirs offerts à une autre province. De ce point de vue, nous accepterions, et nous nous y attendons pleinement, une réorganisation asymétrique et souple des pouvoirs en fonction des besoins particuliers et variables de toutes les provinces.

Nous reconnaissons, comme l'ont fait plusieurs témoins, que, si toutes les provinces exercent la totalité des pouvoirs accordés au Québec, il pourrait en résulter une fédération fortement décentralisée. Entre autres choses, cela pourrait mettre en danger le caractère national des programmes sociaux. Un moyen de l'éviter serait, selon certains témoins, de transmettre les pouvoirs seulement au Québec pour répondre à ses besoins particuliers, et non aux autres provinces, ce qui assurerait le maintien d'un gouvernement central fort. Toutefois, conscients de la nécessité de traiter équitablement toutes les provinces, nous proposons plutôt de considérer divers modèles, exposés au cours des audiences, qui permettraient de mettre les pouvoirs à la disposition de toutes les provinces avec une plus grande souplesse tout en prévoyant d'éventuelles garanties contre une décentralisation massive. Notamment :

- Une modification constitutionnelle prévoyant la délégation de pouvoirs entre le Parlement et les assemblées législatives;
- Une modification constitutionnelle qui mettrait des pouvoirs à la disposition du Québec et d'autres provinces, selon la formule de concurrence avec la prépondérance provincale ou fédérale;
- Une modification constitutionnelle prévoyant, le cas échéant, l'enchâssement dans la Constitution d'ententes bilatérales entre gouvernements;
- La possibilité d'adhérer aux programmes nationaux à frais partagés ou de s'en retirer.

Nous trouvons un grand mérite à ces idées et, en général, à la souplesse dont elles font preuve dans la façon d'aborder la répartition des pouvoirs. Ce faisant, nous rappelons ce que beaucoup d'Ontariens nous ont dit au cours de nos consultations : l'histoire du Canada fournit de nombreux exemples d'ententes souples (il en sera question dans le dernier chapitre) entre le gouvernement fédéral et les provinces, particulièrement, mais pas exclusivement, à l'égard du Québec. Nous avons aussi entendu exprimer un appui considérable à l'idée d'étendre cette démarche souple à la résolution des dilemmes avec lesquels le Canada est aux prises actuellement.

Étant donné que ces notions risquent de ne pas être familières à de nombreux Ontariens, il peut être utile d'en discuter ici.

Délégation de pouvoirs législatifs

Actuellement, la Constitution ne permet pas à un palier de gouvernement de déléguer à un autre palier de gouvernement son pouvoir législatif sur une question particulière. Le fait de permettre une telle délégation aurait deux avantages. En premier lieu, cela permettrait aux gouvernements de transmettre des pouvoirs à un palier qui est peut-être mieux en mesure de réagir à une situation particulière, comme cela peut être requis avec le temps. En second lieu, cela résoudrait la difficulté posée par le désir du Québec d'obtenir une plus grande autonomie, le désir, ailleurs, de maintenir une fédération relativement centralisée et le besoin de traiter toutes les provinces équitablement. Le gouvernement fédéral pourrait déléguer des pouvoirs à toutes les provinces, notamment le Québec; toutefois, bien d'autres provinces, peut-être la plupart, choisiraient de ne pas exercer leurs pouvoirs, laissant ainsi un pouvoir plus réel au gouvernement fédéral.

Nous avons certaines inquiétudes au sujet de cette approche. La première est qu'elle risque d'aboutir, par une série d'ententes bilatérales, à un ramassis hétéroclite de structures et règlements. Une autre inquiétude est que le recours illimité à ce pouvoir permette au gouvernement fédéral de déléguer ses pouvoirs dans des domaines que les Canadiens estiment comme relevant à juste titre de pouvoirs fédéraux, comme les programmes sociaux nationaux et l'environnement. Deux autres questions se rattachent à la conception particulière de cette disposition. Premièrement, devrait-on automatiquement fournir les ressources budgétaires nécessaires à l'administration du pouvoir délégué? Et, deuxièmement, le gouvernement qui délègue le pouvoir pourrait-il le révoquer unilatéralement?

Ces questions devront être tirées au clair avant que nous puissions appuyer une proposition précise visant à insérer dans la Constitution une disposition permettant la délégation de pouvoirs.

Recours élargi aux pouvoirs concurrents

Le concept de concurrence des pouvoirs implique que les deux paliers de gouvernement ont autorité sur la matière en question. Cela permet aux gouvernements de préciser entre eux la

répartition pertinente du pouvoir. En cas de désaccord, ou si les gouvernements adoptent des lois incompatibles, la Constitution précise le palier de gouvernement dont le pouvoir ou les lois ont prépondérance.

Les pouvoirs concurrents n'existent actuellement qu'en matière d'immigration, d'agriculture et de pensions. Les deux premiers sont de prépondérance fédérale et le dernier, de prépondérance provinciale. Les témoins ont suggéré que si l'on déclarait concurrents un plus grand nombre de pouvoirs, cela permettrait aux gouvernements d'administrer leurs pouvoirs de façon plus efficace. L'approche offre aussi des avantages analogues à la délégation de pouvoirs législatifs en ce qu'elle permet une certaine souplesse tout en traitant équitablement toutes les provinces. Il reste qu'elle risque probablement d'aboutir à une décentralisation générale.

C'est pourquoi nous croyons que, dans toute discussion sur la possibilité de rendre concurrent tel ou tel pouvoir, on devrait se demander si certains pouvoirs comme ceux qui ont trait aux programmes sociaux nationaux et à l'environnement ne pourraient pas mieux être déclarés de prépondérance fédérale.

Enchâssement d'ententes bilatérales fédérales-provinciales

Les ententes entre le gouvernement fédéral et telle ou telle province ont toujours joué un rôle important dans l'administration courante des pouvoirs des gouvernements. Dans l'avenir, il se peut que nous devions trouver de nouveaux moyens pour faire un meilleur usage de ces ententes bilatérales et pour leur donner plus d'importance. On a suggéré de les insérer dans la Constitution. Cette façon de faire rendrait la Constitution plus souple en évitant une délimitation rigoureuse des pouvoirs. Elle donnerait aussi une plus grande sécurité aux provinces participantes en faisant en sorte que le gouvernement fédéral ne puisse plus révoquer l'entente unilatéralement. On en trouve un exemple dans les propositions fédérales qui donnent à entendre que le gouvernement fédéral est disposé à négocier des ententes dans des domaines comme l'immigration et la culture et à les inscrire, le cas échéant, dans la Constitution.

Nous recommandons d'examiner les mécanismes d'enchâssement et de modification ultérieure des ententes bilatérales. Des mécanismes de ce genre devraient être adaptables et respecter la nature coopérative de ces ententes. Ils devraient comporter, par exemple, l'exigence du consentement des deux gouvernements pour modifier une entente.

Recours au retrait ou à l'adhésion

Le retrait est maintenant familier à beaucoup de Canadiens dans le cadre des programmes nationaux à frais partagés. Ces programmes fonctionnent selon le principe que le gouvernement fédéral décide du programme, puis le propose aux provinces comme une entreprise commune dont les frais sont partagés. Des fonds sont transférés aux provinces pour y être utilisés à cette fin. Une province peut «se retirer» du programme, mais elle ne recevra les fonds fédéraux prévus pour le programme que si elle s'engage à continuer ou à constituer un programme comparable. Si elle décide de ne pas participer du tout, elle ne recevra pas de crédits provenant de l'impôt fédéral pour ce programme. (Nous reviendrons plus en détail sur cette question dans le courant du présent chapitre, sous le titre Normes nationales en matière de programmes sociaux.)

Depuis la *Loi constitutionnelle de 1982*, le retrait est aussi offert au niveau constitutionnel. Une modification qui retire des pouvoirs à une province exige un consentement selon la formule 7/50 (le Parlement et sept assemblées législatives représentant 50 pour 100 de la population de toutes les provinces); toutefois, une province en désaccord peut se retirer de la modification de façon que celle-ci ne s'applique pas dans cette province. L'adhésion est un mécanisme connexe, auquel on peut recourir pour offrir à chaque province le choix de reconnaître une éventuelle loi ou norme uniforme. Ce modèle est inscrit à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1967* qui vise l'adoption de lois uniformes relatives aux droits de propriété et aux droits civils, ainsi qu'à la procédure civile.

Malgré nos préoccupations à l'égard du fait que le recours généralisé à ces techniques risque d'aboutir à une fédération décentralisée, caractérisée par une myriade de règlements, nous recommandons que l'on étudie la possibilité de les utiliser en même temps que les autres mécanismes ayant trait à la répartition des pouvoirs.

## Examen de la répartition des pouvoirs

De nombreux témoins ont soulevé des problèmes dans la façon dont les pouvoirs sont attribués et appliqués selon la répartition actuelle des pouvoirs. Notamment :

- Un chevauchement superflu des compétences et un dédoublement dans la prestation des services gouvernementaux;
- L'échec des gouvernements qui n'arrivent pas à travailler ensemble à l'administration des pouvoirs;
- La fuite des responsabilités ou leur transfert au palier inférieur de la part des gouvernements;
- Une répartition des pouvoirs qui ne correspond plus aux rôles actuels des gouvernements.

Bien que les témoins n'aient pas, en général, précisé les domaines dans lesquels ces problèmes sévissent, nous acceptons ces inquiétudes comme bien fondées et méritant d'être examinées.

Pour affronter comme il convient ces inquiétudes, nous croyons nécessaire de procéder à un examen détaillé de la répartition des pouvoirs et de la façon dont ceux-ci sont administrés. Un examen de ce genre devrait poursuivre deux objectifs principaux. Le premier consisterait à préciser les zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Il faudrait également repérer des lacunes ou les zones de confusion sur l'identité du pouvoir qui s'applique. Nous notons que les propositions fédérales indiquent certains aspects qu'il est possible d'améliorer et proposent un processus de négociation intergouvernementale sur les changements qu'il convient d'apporter à la prestation des services. Nous croyons qu'un processus de ce genre serait utile et découlerait naturellement de l'examen que nous avons suggéré.

Un second objectif consisterait à cerner les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait exercer plus efficacement un pouvoir. Cela pourrait exiger, par exemple, que le gouvernement fédéral conserve les pouvoirs qui ont une dimension nationale si une réglementation nationale est la seule approche efficace. D'un autre côté,

cette réflexion peut exiger une nouvelle attribution des pouvoirs qui tienne compte des besoins et de la situation de provinces particulières si, par exemple, une réglementation nationale n'était pas sensible aux besoins locaux. À cet égard, une question particulière que nous avons étudiée plus haut consistait à déterminer les pouvoirs à céder au Québec pour qu'il puisse répondre à ses besoins régionaux particuliers. Bien entendu, certaines questions peuvent comporter les deux éléments. Par exemple une politique peut fort bien concerner une question revêtant une dimension nationale, tout en devant être adaptée aux besoins d'une province particulière. Nous croyons, à vrai dire, que dans bien des circonstances, une compétence partagée conviendrait. Nous remarquons que les propositions fédérales recommandent un certain nombre de domaines dans lesquels il conviendrait davantage que les provinces exercent les pouvoirs que le gouvernement fédéral exerce actuellement. Il y aurait lieu de se pencher de près sur ces domaines dans le cadre de tout examen de la répartition des pouvoirs.

Quand on procédera à cet examen, il faudra se demander si l'on doit céder à toutes les provinces chaque pouvoir concerné ou s'il ne convient pas, compte tenu des principes énoncés ci-dessus, de céder certains pouvoirs avec plus de souplesse. Dans nos propres audiences, on a constaté un désaccord sur cette question. Nous avons indiqué antérieurement que, dans la plupart des cas, on devrait offrir l'option d'une cession de pouvoirs qui soit souple.

La nouvelle attribution de pouvoirs ou de responsabilités aux provinces exigera que leurs gouvernements dépensent plus de ressources. Nous notons que, dans les propositions fédérales, il n'est pas fait mention d'une attribution de plus grandes ressources aux provinces à cet égard. Des témoins lors de nos audiences, des délégués à la Conférence et d'autres comités de la province ont tous reconnu ce problème. Nous croyons que toute nouvelle attribution de pouvoirs doit s'attaquer à cet aspect.

Enfin, nous souhaitons proposer nos observations quant à un certain nombre de pouvoirs précis, sans vouloir, toutefois, clore la liste des pouvoirs susceptibles de faire l'objet de l'examen que nous recommandons. Tout d'abord, nous recommandons d'envisager, dans le cadre de cet examen, les pouvoirs suivants qui ont été mentionnés en bonne place dans toutes sortes de propositions constitutionnelles récentes : l'immigration, la culture, la langue,

l'environnement, la formation de la main-d'oeuvre, l'assurance-chômage, l'éducation et les soins de santé. En même temps, nous désirons donner des exemples de domaines que nous croyons essentiels à la bonne marche d'un gouvernement fédéral : la défense, les douanes, la monnaie et la dette publique, la péréquation, la politique étrangère, les postes et télécommunications. De même, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle dans d'importants pouvoirs, notamment : la culture, l'environnement, les pêcheries, l'immigration, la justice, les affaires autochtones, la fiscalité et le revenu. Aucune de ces listes ne devrait être considérée comme exhaustive.

## Conclusion

En résumé, nous croyons qu'un examen détaillé de la répartition des pouvoirs et une combinaison créatrice des mécanismes particuliers dont il a été question ci-dessus tiendraient compte des trois principes énoncés au début du présent chapitre. Ces options présentent un certain degré de souplesse qui serait utile pour réagir devant le débat constitutionnel actuel et à l'évolution des besoins au fil des ans.

Nous estimons en particulier que l'idée de déclarer un plus grand nombre de champs comme relevant de pouvoirs concurrents, dont on reconnaît la prépondérance soit au palier fédéral soit au palier provincial, s'harmonise clairement avec la tradition canadienne de compromis et d'interdépendance. Nous appuierions une proposition selon laquelle un nombre limité de pouvoirs précis dont le Québec a besoin pour assumer son rôle particulier au Canada devrait être déclaré comme concurrents et de prépondérance provinciale. Dans le cas des autres pouvoirs qui sont déclarés concurrents, la question de la prépondérance et de la répartition précise de l'autorité serait tranchée dans le cadre du processus d'examen dont il est question ci-dessus et d'une négociation intergouvernementale permanente.

Enfin, nous reconnaissons que ce mécanisme et d'autres envisagés ci-dessus pourraient avoir un effet décentralisateur considérable si on y recourait de façon illimitée. C'est pourquoi nous croyons qu'il faudrait envisager des garanties dans leur conception même, de façon à ne pas compromettre l'aptitude du gouvernement fédéral à veiller à la réalisation d'importants objectifs nationaux. Nous recommandons donc ce qui suit :

***17. Il serait souhaitable que l'on entreprenne un examen de la répartition actuelle des pouvoirs poursuivant les objectifs suivants :***

- ***Identifier des zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Cette partie de l'examen servira également à repérer les lacunes ou les zones dans lesquelles on ne sait pas exactement qui détient l'autorité.***

- ***Identifier les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait administrer un pouvoir avec plus d'efficacité. Tout transfert de pouvoirs en réponse aux besoins provinciaux ou régionaux doit s'accompagner de ressources budgétaires suffisantes.***

***18. Il serait souhaitable de redistribuer les pouvoirs avec souplesse de façon à tenir compte des objectifs importants consistant à assurer un traitement équitable à toutes les provinces, à satisfaire les besoins du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et à maintenir un rôle pour un gouvernement fédéral fort.***

***19. Il serait souhaitable d'étudier plus profondément des mécanismes précis visant à attribuer de nouveau des pouvoirs avec souplesse. Ces mécanismes comprendraient : la délégation de pouvoirs législatifs, la déclaration de certains pouvoirs concurrents avec prédominance provinciale ou fédérale, l'enchâssement de certaines ententes bilatérales entre gouvernements dans la Constitution et le recours au retrait des programmes nationaux à frais partagés.***

**Normes nationales en matière de programmes sociaux**

Tout au long de notre processus de consultation, on a insisté sur la nécessité de maintenir des normes nationales adéquates dans les programmes sociaux. De nombreux témoins ont fait valoir que la bonne continuation des programmes vitaux de santé, d'éducation et de sécurité sociale repose sur le principe que le gouvernement fédéral joue un rôle majeur dans leur élaboration et leur financement. Dans cette section, nous examinons deux domaines où des observations particulières ont été formulées : les restrictions proposées au pouvoir fédéral de dépenser et le recours à une charte sociale pour assurer le maintien et le perfectionnement continus des programmes sociaux.

Les programmes à frais partagés et le pouvoir fédéral de dépenser

Les programmes à frais partagés sont constitués dans le cadre d'une entente entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial et ont traditionnellement fait appel aux deux

paliers de gouvernement pour en partager les frais. Actuellement, deux des plus importants de ces programmes sont le financement des programmes établis, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral contribue au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, et le Régime d'assistance publique du Canada, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral finance un certain nombre de programmes reliés à la sécurité du revenu. La contribution fédérale est généralement assortie de la condition que la province bénéficiaire mette en oeuvre le programme proposé ou un autre qui lui soit comparable. La décision d'une province de ne pas participer du tout a pour résultat que la province ne bénéficie pas de la contribution fédérale et que les résidents de cette province subventionnent en fait les programmes instaurés dans les autres provinces participantes. Cet arrangement, réuni aux pressions et encouragements financiers qu'il impose aux provinces, permet au gouvernement fédéral d'assurer une participation nationale à des programmes jugés fondamentaux.

L'avantage manifeste de cet arrangement est de faire en sorte que des normes relativement homogènes s'appliquent dans l'ensemble du pays. De même, la contribution du gouvernement fédéral a aussi tendance à avoir un effet égalisateur pour les provinces plus pauvres. Cet effet, réuni aux paiements officiels de péréquation, fait en sorte que toutes les provinces peuvent offrir des niveaux de service comparables à des niveaux d'impositions comparables. Cet arrangement est toutefois critiqué comme constituant une intrusion, étant donné que les soins de santé, l'éducation et la sécurité du revenu sont des champs de compétence provinciale exclusive. Le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoir exprès pour réglementer ces domaines, mais il a pu modeler ces programmes grâce à son pouvoir de dépenser l'argent qu'il perçoit par l'intermédiaire de son pouvoir de taxation et dans le cadre de sa maîtrise de «la dette et la propriété publiques». Ce «pouvoir de dépenser» n'est pas inscrit dans la Constitution, mais en découle. On a également fait valoir que la participation du gouvernement fédéral dans ces domaines donne lieu à un dédoublement et un manque d'efficacité.

L'Accord du lac Meech et, plus récemment, les propositions fédérales actuelles ont recommandé d'imposer des restrictions à l'utilisation que le gouvernement fédéral pourrait faire de son pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral a proposé de s'engager à n'entreprendre aucun nouveau programme à

frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive, sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Si une province optait de ne pas participer mais établissait son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle recevrait une compensation juste. Cette disposition serait enchâssée dans la Constitution. Elle n'aurait pas d'effet sur les arrangements en place relatifs aux programmes existants.

Cette proposition permettrait aux provinces d'avoir davantage leur mot à dire dans l'élaboration de nouveaux programmes à leur stade initial. Elle leur laisserait également plus de souplesse dans la conception et la mise en oeuvre de leurs propres programmes si elles optent pour un retrait, étant donné qu'elles n'auraient plus à établir un programme comparable, mais seulement un programme conforme aux objectifs du programme proposé. En même temps, en exigeant que les programmes provinciaux soient conformes aux objectifs du programme visant l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral conserverait une maîtrise appréciable de l'élaboration des politiques dans ces secteurs et donc des normes et de la qualité des programmes.

L'une de nos préoccupations à l'égard des propositions actuelles est qu'elles ne prévoient aucune restriction au pouvoir du gouvernement fédéral de modifier les ententes en vigueur actuellement. Nous estimons que la participation des provinces aux décisions visant la modification des programmes à frais partagés en vigueur et leur influence sur ces décisions sont aussi importantes à l'égard de ces programmes que dans le cas de la création de nouveaux programmes.

Nous croyons néanmoins que le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration de programmes sociaux cruciaux est important et qu'il faut le maintenir. En même temps, nous pensons toutefois que la proposition fédérale accorde aux provinces plus de souplesse qu'elles n'en ont actuellement. Nous croyons que, en introduisant plus de souplesse en même temps qu'elle conserve le rôle d'orientation important du gouvernement fédéral, cette proposition parvient à un bon équilibre. Nous recommandons donc ce qui suit :

***20. Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral exerce son pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre suivant :***

- ***Le gouvernement fédéral ne doit entreprendre aucun nouveau programme à frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.***

- ***Si une province opte de ne pas participer mais établit son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle doit recevoir une compensation juste.***

- ***Cette proposition devrait être enchâssée dans la Constitution.***

## La charte sociale

Les inquiétudes soulevées au sujet d'une détérioration éventuelle des programmes sociaux ont amené bien des gens à chercher de nouveaux moyens d'assurer leur protection. Une option proposée a été l'enchâssement dans la Constitution d'une charte sociale qui pourvoirait à la protection des intérêts économiques et sociaux, par exemple, les programmes et services reliés à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale, à un logement décent et à un niveau de vie suffisant. L'objectif visé serait de garantir le maintien et le développement de notre tradition d'établir des normes nationales pour nos programmes sociaux. Cette notion peut prendre diverses formes, dont certains font l'objet du document de travail du gouvernement de l'Ontario intitulé : «*Une charte sociale canadienne : La consolidation de nos valeurs communes*». En fonction de ces faits, nous avons tenté, dans notre processus de consultation permanent, d'examiner de plus près le rôle éventuel qu'une charte sociale pourrait jouer dans la satisfaction des désirs des Canadiens, la forme qu'elle pourrait prendre et comment elle pourrait le mieux être appliquée.

Un certain nombre de témoins se sont prononcés sur ces questions lors de nos audiences d'août dernier, de même que durant la Conférence. Plusieurs d'entre eux étaient favorables à l'insertion de droits sociaux et économiques dans la *Charte des droits et libertés*, selon le raisonnement que, ces droits étant aussi importants que ceux qui sont actuellement garantis; ils devraient être rendus exécutoires de la même façon. D'autres, cependant, ont fait valoir que les droits économiques et sociaux ont un caractère différent de celui des droits individuels et qu'il ne convient pas que les tribunaux les appliquent. En particulier, cela ferait

participer trop directement les tribunaux à l'établissement des priorités du gouvernement en matière de politique et de dépenses, questions sur lesquelles ils manquent de compétence et de responsabilité politique pour pouvoir prendre des décisions. Une option connexe consisterait à prévoir l'application judiciaire de l'engagement du gouvernement fédéral inscrit à l'article 36 de faire des paiements de péréquation ou de l'engagement des gouvernements d'assurer des programmes sociaux à un niveau comparable.

Plutôt qu'une application judiciaire, certains témoins ont proposé qu'il y ait un organisme particulier chargé de mettre en oeuvre ces droits sociaux et économiques, d'en surveiller l'application et de rendre compte des progrès réalisés à cet égard par les gouvernements. Un examen de ce genre pourrait avoir lieu à intervalles réguliers ou relativement à une loi particulière qui pourrait avoir un effet sur les principes énoncés dans la charte sociale. Par exemple, les décisions prises par des gouvernements de modifier les termes des ententes, comme la réduction récente par le gouvernement fédéral de sa contribution au financement des programmes établis et au Régime d'assistance publique du Canada pourraient faire l'objet d'un examen. La force primordiale d'un examen de ce genre serait de constituer une pression morale et politique qui s'exercerait sur le gouvernement en cause afin qu'il rende compte de sa position. Quant à l'institution qui serait chargée de s'acquitter de ces fonctions, on a cité : un sénat réformé, un organisme composé de représentants nommés par les gouvernements fédéral et provinciaux et agissant indépendamment de ces gouvernements, une forme de tribunal administratif et un ombudsman des droits économiques et sociaux.

On pourrait inscrire une charte sociale de ce type dans la Constitution, soit indépendamment des dispositions existantes, soit dans le prolongement de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui engage déjà les gouvernements à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à réduire les inégalités régionales et à fournir, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Nous croyons que la notion de l'inclusion dans la Constitution d'une protection plus entière des intérêts économiques et sociaux bénéficie d'un large appui et que cette protection devrait avoir pour objet le maintien et le perfectionnement de nos importants programmes sociaux nationaux. À cet égard, nous sommes d'accord avec les témoins qui ont fait valoir qu'une

charte sociale doit soutenir les programmes existants, plutôt que d'être considérée comme un moyen de remplacer les ententes fédérales-provinciales existantes visant le financement et la conception de ces programmes. Elle devrait le faire en fournissant un mécanisme reconnu, mais souple, qui ferait en sorte que ces programmes et les intérêts qu'ils font progresser ne soient pas modifiés sans un processus de consultation et de réflexion tenant compte de leur importance. Une charte sociale de cette nature fournirait aussi un complément de taille aux changements apportés à l'union économique, qui visent une mobilité plus souple des personnes, des biens, des capitaux et des services.

La détermination de la forme et du contenu d'une charte sociale exigerait un examen plus détaillé que celui que nous pouvons présenter ici. Nous croyons néanmoins que nous devrions donner une certaine orientation à cet égard. La charte sociale pourrait définir les services fondamentaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité du revenu. Elle pourrait également établir des obligations concernant la santé et la sécurité des enfants en particulier, ainsi que l'environnement et le logement. Elle pourrait enfin inclure l'exigence que les gens aient droit à bénéficier de ces services s'ils déménageaient dans une autre province ou s'y trouvent en visite, sans avoir à satisfaire à des exigences particulières. Comme un certain nombre de témoins l'ont proposé, ces obligations pourraient découler des principes énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous avons envisagé la possibilité d'une application judiciaire de ces droits. Nous reconnaissons que des droits bénéficiant d'une application judiciaire constitueraient un mécanisme puissant pour veiller à ce que les gouvernements soient tenus de répondre de leurs actes. Nous croyons toutefois que des procédures judiciaires ne conviennent pas à l'examen systématique de grande envergure requis dans les circonstances. Nous croyons donc que les droits en question ne devraient pas être appliqués par la voie judiciaire.

Nous pensons, par contre, qu'un comité permanent mixte de la Chambre des communes et d'une chambre haute réformée serait le mieux placé pour surveiller l'application des principes de la charte sociale. (La création de ce comité est évoquée dans le chapitre sur les institutions nationales.) Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes et de procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les

gouvernements. Il serait souhaitable qu'un tel examen envisage les besoins économiques et sociaux du point de vue du long terme et fasse appel à la consultation d'un grand éventail d'intérêts.

Selon nous, le respect de la charte sociale reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Nous croyons toutefois qu'il faudrait explorer davantage les options visant la mise en oeuvre et l'application de la charte sociale. Nous recommandons donc ce qui suit :

***21. Il serait souhaitable que la notion de charte sociale soit enchassée dans une version élargie de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 selon les paramètres suivants :***

- ***Elle doit s'appuyer sur les principes visés à l'article 36 et garantir des normes nationales et un accès équitable dans le cas de programmes touchant, mais sans s'y limiter, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à l'environnement.***

- ***Son objet est de garantir le maintien et le perfectionnement permanent de notre tradition de normes nationales en matière de programmes sociaux.***

- ***Un comité permanent mixte de la Chambre haute et de la Chambre des communes sera chargé de la surveillance de l'application des principes visés dans une version élargie de l'article 36. Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes. Il pourrait aussi procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les gouvernements.***

- ***Le respect d'une version élargie de l'article 36 reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Toutefois, il y a lieu d'explorer davantage des options relatives à la mise en oeuvre et à l'application de cette version élargie de l'article 36. Il n'est pas souhaitable que les dispositions d'un tel article soient applicables par voie judiciaire.***

**La répartition des pouvoirs et l'économie**

Au cours des audiences et consultations, le Comité a positivement conscience du degré d'inquiétude des Ontariens au sujet de l'état désolant de l'économie, en particulier de la

récession prolongée et de l'impact de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le secteur manufacturier de notre province. Bien que nous n'ayons entendu que peu d'exposés détaillés sur la façon dont la réforme constitutionnelle pourrait aider directement l'économie, divers témoins ont souligné l'importance d'une union économique efficace pour la construction d'un pays prospère et compétitif. Les témoins ne sont toutefois pas d'accord - ou ne se prononcent pas de façon précise - sur la façon dont on peut le mieux renforcer l'union économique, notamment sur les rôles respectifs des paliers de gouvernement fédéral et provincial.

Comme l'indique le rapport provisoire du Comité, les témoins ayant participé aux audiences de février-mars avaient tendance à discuter de l'économie en termes très généraux. Par exemple, bien qu'un grand nombre d'entre eux aient dit qu'il fallait supprimer les barrières interprovinciales à l'emploi et au commerce, peu nombreux étaient ceux qui indiquaient comment et quand on devait le faire. De même, plusieurs témoins priaient instamment le gouvernement de l'Ontario de tisser des liens avec la Communauté européenne pour profiter de sa croissance prévue, sans dire comment on pourrait concrètement le faire.

À nos audiences de l'été, les témoins experts ont généralement fourni plus de détails. Certains ont dit que des pouvoirs législatifs fédéraux forts sont nécessaires pour maintenir l'union économique, notamment pour surveiller les règlements à portée commerciale et les normes des programmes sociaux à l'échelle du pays. D'autres ont déclaré qu'il fallait négocier la coordination et l'harmonisation économiques entre les provinces au lieu de les imposer par le gouvernement fédéral; cela pourrait comporter un rôle pour des organismes fédéraux-provinciaux permanents, chargés de superviser le processus de coordination. Les témoins ont tous semblé reconnaître, néanmoins, la nécessité d'éliminer les barrières entre les provinces et d'encourager l'harmonisation.

De semblables opinions ont surgi dans les ateliers de la Conférence du Comité tenue en octobre, même si certains délégués ont exprimé leur préoccupation quant aux effets de l'élimination des barrières commerciales sur des industries vulnérables. Certains ont également souligné qu'il fallait contrebalancer des mesures visant à renforcer l'union économique par une charte sociale ou une déclaration d'objectifs sociaux qui énoncerait la qualité de vie fondamentale sur laquelle tous les Canadiens peuvent compter. Ce dernier

concept procurerait une protection minimale aux travailleurs dans des industries menacées et freinerait un déclin général des programmes sociaux au moment où telle ou telle province cherche des moyens d'attirer l'investissement étranger et le développement du commerce.

Depuis septembre, les propositions fédérales sur l'économie cristallisent les commentaires dans ce domaine et précisent beaucoup d'aspects. Dans le cadre de son projet de renforcement de l'union économique, le gouvernement propose d'élargir l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1967* (la clause dite du «marché commun») pour garantir la liberté de circuler des «personnes, des biens, des services et des capitaux [...] sans barrières ou restrictions fondées sur les délimitations provinciales ou territoriales». Cette proposition prévoit certaines exceptions, notamment pour les programmes nationaux et provinciaux de péréquation et de développement régional, et pour les questions déclarées d'«intérêt national» par le Parlement (et ratifiées par sept provinces représentant 50 pour 100 de la population totale). Le gouvernement fédéral propose également qu'on lui accorde un nouveau pouvoir de «gestion de l'union économique» en vertu d'une nouvelle version de l'article 91A, ce pouvoir étant assujetti lui aussi à l'agrément des provinces par l'intermédiaire d'un nouvel organisme appelé le Conseil de la fédération, qui serait composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires.

Mis à part quelques brefs commentaires à la Conférence, nous avons entendu des témoignages sur ces propositions à nos audiences sur le document fédéral en novembre 1991. Tous les témoins qui se sont prononcés sur l'élargissement de l'art. 121 l'ont en général appuyé, bien que plusieurs aient réitéré la nécessité de prévoir des exceptions pour assurer le maintien de bons programmes de péréquation et de développement régional. Toutefois, la plupart des témoins, y compris ceux qui appuyaient l'élargissement de l'art. 121, se sont opposés à d'autres aspects des propositions fédérales visant le renforcement de l'union économique. Les témoins étaient divisés au sujet du concept de Conseil de la fédération. Nous avons estimé digne d'intérêt l'opinion de plusieurs témoins selon laquelle il ne faudrait pas enchâsser ces propositions économiques dans la Constitution, ou, du moins, ne pas inscrire la question à l'ordre du jour pour le moment.

Les propositions fédérales sur l'union économique n'ont été examinées que dans deux réunions entre le Comité et ses pendants d'autres provinces, et les opinions exprimées à leur

sujet étaient mélangées et préliminaires. Il nous est donc difficile d'évaluer la réaction à ces propositions dans l'ensemble du pays.

Étant donné le peu d'observations directes formulées devant le Comité sur les aspects économiques des propositions fédérales - huit témoins seulement - il serait prématuré de donner une réaction détaillée. Nous appuyons en général le voeu de réduire les barrières économiques interprovinciales. Ce faisant, nous reconnaissons que, bien qu'une union économique renforcée contribue fortement à bâtir une économie prospère et compétitive, elle peut également exercer une pression à la baisse sur les programmes sociaux. Les meilleurs moyens de résister à cette pression sont le processus politique et l'enchâssement d'une charte sociale (dont il a été question ci-dessus).

Nous estimons aussi qu'à lui seul, l'appui donné à une réduction des obstacles interprovinciaux au commerce est insuffisant. Pour passer du principe à la réalité, nous avons besoin d'un mécanisme légitime, efficace et largement reconnu. Nous notons toutefois avec un vif intérêt les récents efforts entre les provinces, en particulier les provinces de l'Atlantique, pour parvenir à des ententes valables visant à réduire les barrières économiques. La Chambre haute reformée que nous proposons (se reporter à sa description dans le chapitre sur les institutions nationales) peut fournir un modèle utile d'organisme chargé de la résolution des différends. Néanmoins, même si la recherche d'un mécanisme de ce genre reste importante pour la prospérité future du Canada, nous ne sommes pas convaincus qu'il devrait faire partie de l'ordre du jour constitutionnel pour le moment. En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

***22. Nous appuyons, en principe, les efforts visant à réduire les barrières commerciales et autres barrières économiques à l'intérieur du Canada.***

***23. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, de concert avec d'autres provinces et avec le gouvernement fédéral, étudie davantage les particularités des propositions fédérales concernant l'union économique, en cherchant à éclaircir, négocier et mettre en oeuvre certaines de ces mesures par des moyens autres que constitutionnels.***

## LES INSTITUTIONS NATIONALES ET LE SYSTÈME POLITIQUE

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux. Toute constitution doit cependant définir aussi les principales institutions de gouvernement. Le présent chapitre porte sur la réforme de deux institutions nationales - le Sénat et la Cour suprême du Canada - ainsi que sur la réforme du système électoral et du processus politique. Dans l'analyse de cette réforme, nous avons insisté sur les objectifs de représentativité et de sensibilité aux besoins.

### Réforme de la deuxième chambre du Parlement

#### Objectifs d'une réforme

Durant tout notre processus de consultation, qu'il s'agisse des audiences en Ontario, des réunions dans d'autres provinces, ou des ateliers de la Conférence, il a été reconnu à la quasi-unanimité que le Sénat ne pouvait plus être maintenu sous sa forme actuelle. De nombreuses critiques ont été portées à la connaissance du Comité. Elles portaient notamment sur le manque de légitimité démocratique du Sénat, qui est un organisme nommé, et sur son inaptitude à bien atteindre ce qui semble avoir été son objectif le plus important à l'origine - la représentation des intérêts régionaux dans la prise de décision nationale.*

Le désenchantement presque unanime à l'égard du Sénat ne s'accompagne pas d'un consensus de même ampleur sur la façon de réformer cet organisme. Certains témoins et délégués à la Conférence, par exemple, préfèrent l'abolition pure et simple. Ils prétendent qu'un gouvernement parlementaire n'a pas besoin de deux chambres. En fait, les provinces avaient jadis une chambre haute qu'elles ont depuis longtemps abolie.

---

* Sauf indication contraire, on emploie le terme de «région» dans ce chapitre d'une façon générale pour désigner une zone géographique. Les intérêts «régionaux» peuvent ainsi désigner les intérêts d'une province déterminée ou d'un groupe de provinces.

Les personnes qui proposent l'abolition ne s'accordent toutefois pas dans leurs recommandations. Un témoin, par exemple, est en faveur de l'abolition, mais jumelée à des réformes à la Chambre des communes. Selon cette proposition, un nombre limité de députés fédéraux, élus selon le système de la représentation proportionnelle, représenteraient les intérêts régionaux au sein du groupe parlementaire de chaque parti. Ces députés se joindraient aux députés élus selon le système actuel de la majorité relative à la Chambre des communes.

Dans l'évaluation des arguments en faveur de l'abolition, nous avons été aux prises avec la question des conséquences d'un Parlement formé d'une seule chambre. Plus particulièrement, en l'absence de réformes complémentaires comme celle que nous venons d'évoquer, l'abolition signifierait-elle qu'il n'y aurait aucun mécanisme pour promouvoir les besoins des régions? Il existe, certes, divers mécanismes constitutionnels, parlementaires et intergouvernementaux pour l'expression des intérêts régionaux. Un document de travail du gouvernement déposé auprès du Comité cite des exemples (et la liste est loin d'être exhaustive) : la répartition constitutionnelle des pouvoirs en vertu de laquelle les décisions dans les domaines de compétence provinciale doivent être prises par des majorités provinciales et non nationales; les conférences des premiers ministres; les contacts intergouvernementaux et les négociations intergouvernementales au niveau ministériel et au niveau bureaucratique; l'équilibre régional dans les nominations à la Cour suprême du Canada (voir ci-dessous «Cour suprême du Canada»; la tradition de puissants porte-parole des régions au Cabinet fédéral; et la défense des intérêts régionaux à l'intérieur du système de parti au Parlement.

*Nonobstant les mécanismes de ce genre, nous ne considérons pas que l'abolition constitue actuellement une option pratique ou réaliste.* Dans presque toute fédération, à côté de l'existence de deux paliers de gouvernement, il existe une institution centrale qui pourvoit à l'expression des intérêts régionaux et de ceux des minorités et à la place qui leur est faite dans la prise de décision nationale - c'est-à-dire que le corps législatif fédéral comporte une deuxième chambre qui s'inspire du principe de la représentation sur la région. Au Canada, le Sénat est censé constituer cette chambre. (L'autre chambre, la Chambre des communes, est censée s'inspirer du principe de la représentation fondée sur la population.)

Le Comité pense également que l'abolition n'est pas réaliste d'un point de vue national. La réforme du Sénat n'a pas été une grande priorité pour les Ontariens au cours de nos audiences. Mais nous sommes bien conscients, en particulier après nos réunions dans les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique ainsi que dans le Nord, que de nombreuses personnes en dehors du Canada central estiment cette réforme essentielle si l'on veut que la voix des provinces et territoires se fasse entendre de façon valable à Ottawa. Nous avons entendu parler du désir d'équité; ce désir était exprimé comme le souhait non pas de toujours l'emporter sur le Canada central ou de s'y opposer, mais seulement de se faire entendre avec une véritable chance d'influer sur la politique nationale. Or, on ne considère pas que des mécanismes comme ceux qui sont décrits ci-dessus puissent compenser de façon satisfaisante les lacunes du Sénat actuel dans ce domaine.

Nous envisageons en conséquence une deuxième chambre réformée comme jouant un rôle dans la représentation des intérêts des provinces et territoires. En même temps, nous désirons signaler le sentiment de certains témoins et délégués à la Conférence, à savoir qu'il y a lieu de repenser la notion de représentation fondée sur un critère géographique, qu'il s'agisse de provinces, de territoires ou de régions. Ces personnes désiraient, en particulier, élargir ce rôle de représentation pour qu'il englobe ce que certains ont appelé des «communautés d'intérêts» : femmes, peuples autochtones, minorités linguistiques, personnes handicapées, minorités visibles et groupes ethnoculturels. Il faudrait étudier de plus près la question de savoir si la deuxième chambre devrait ou non s'acquitter de ce genre de fonction. Il y a aussi la question de savoir comment, sur le plan pratique, on pourrait réaliser une représentation de ce genre. Il y a lieu de rappeler ici que la question de la représentation garantie des autochtones dans les assemblées législatives a été étudiée antérieurement dans ce rapport.

À côté de ses fonctions de représentation, le Sénat est conçu comme une chambre «de réflexion mûrie et pondérée» qui sert de contrepoids à la Chambre des communes élue par la population. Par exemple, les sénateurs devraient être nommés et non élus, et être âgés d'au moins 30 ans. Ce rôle a reçu peu d'appui durant notre processus de consultation. Ce n'en est pas un que nous attribuerions à une nouvelle deuxième chambre.

Un autre objectif initial du Sénat que nous rejetterions pour la nouvelle chambre est celui de protéger les intérêts des propriétaires. Sir John A. Macdonald croyait que «les membres de la Chambre haute devaient satisfaire à des conditions exigeantes en matière de biens pour représenter le principe de la propriété. Et il ajoutait : Il faut protéger les droits de la minorité et les riches sont toujours moins nombreux que les pauvres.» Chaque sénateur devait posséder dans la province qu'il devait représenter des biens-fonds d'une valeur nette de 4 000 $. De plus, chaque sénateur devait avoir un actif de 4 000 $ au-dessus de toutes ses obligations. Ces conditions archaïques en matière de biens n'ont jamais été modifiées et il faut les supprimer.

## Structure et fonctionnement d'une nouvelle deuxième chambre

### Sélection

L'immense majorité des personnes qui proposent une réforme sont en faveur d'une deuxième chambre élue. Comme nous l'avons signalé dans notre rapport provisoire, certains sont allés plus loin et ont endossé la notion du Sénat élu et efficace à réprésentation égale en proposant une chambre (1) qui soit *élue* directement par la population, (2) où il y ait une représentation *égale* de toutes les provinces sans égard à leur population, et (3) qui soit *efficace* dans la représentation des intérêts des provinces et territoires. Nous avons également entendu proposer une deuxième chambre qui serait élue non par les suffrages exprimés, mais par l'assemblée législative de chaque province. S'adjoindraient à ces membres des provinces les représentants des territoires et des Premières Nations.

Quelques témoins et délégués à la Conférence ont exprimé leur appui à un processus de nomination réformé. Selon une suggestion présentée au Comité, la méthode de sélection des sénateurs serait laissée à la discrétion de chaque province. Une autre proposition demandait une chambre mixte de sénateurs élus et de personnes nommées par le gouverneur général pour représenter diverses communautés.

Nous croyons que la chambre haute du Parlement doit être un organisme élu; sinon, on n'atteint pas les objectifs de légitimité démocratique et de reddition de comptes à la population canadienne. Après avoir examiné divers modèles de système électoral, nous

sommes arrivés à la conclusion que les membres devaient être élus, soit a) directement dans le cadre d'une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondé sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale.*

Selon l'un et l'autre modèle, les membres de la deuxième chambre seraient choisis sur une base plus ou moins continue. Chaque élection provinciale ou territoriale dans le pays entraînerait avec elle une élection directe ou indirecte pour cette nouvelle chambre.

À titre de commentaire, le modèle d'élection indirecte se déroulerait comme suit :

- Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales comme c'est le cas à l'heure actuelle.
- Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province en faveur des partis en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province dans la deuxième chambre.
- Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.

Les deux modèles électoraux répondent à certains besoins. L'élection directe, par exemple, donnerait au candidat vainqueur l'autorité politique qui découle du mandat reçu directement de représenter ses électeurs. Mais l'élection indirecte évite la confusion créée par l'existence de deux chambres directement élues; il est moins probable que la Chambre des communes voie sa suprématie menacée. Le calendrier électoral selon les deux modèles vise à réduire la probabilité que la deuxième chambre soit simplement le reflet de la Chambre des communes. Il renforce également le rôle de la deuxième chambre qui consiste à protéger les intérêts des provinces et territoires au sein du Parlement.

---

* La méthode d'élection indirecte que nous proposons ne s'appliquerait pas aux Territoires du Nord-Ouest en raison de l'absence de représentation des partis à cette assemblée législative.

Représentations

La représentation provinciale et territoriale actuelle au Sénat est fondée, grosso modo, sur le principe de l'égalité régionale. Quatre régions - l'Ontario, le Québec, les quatre provinces de l'Ouest et les trois provinces Maritimes - sont chacune représentées par 24 sénateurs. En outre, Terre-Neuve a six sénateurs et chacun des territoires, un sénateur.

Plusieurs observations sont en faveur d'une répartition plus équitable des sièges provinciaux et territoriaux. Nous avons, en particulier, entendu exposer le besoin de compenser la domination numérique du Canada central à la Chambre des communes par une nouvelle méthode de répartition des sièges au Sénat. Ce besoin a été exprimé avec le plus de vigueur durant certaines de nos réunions à l'extérieur de la province. On nous a également signalé les inégalités de la répartition des sièges de sénateurs entre les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, par exemple, ont actuellement presque deux fois autant de sièges (10 chacun) que l'Alberta et la Colombie-Britannique (6 chacun) bien que ces provinces aient des populations beaucoup moins nombreuses que ces deux dernières.

Les formules proposées pour améliorer le caractère équitable de la répartition vont d'un système révisé d'égalité *régionale* dans lequel, selon un des modèles, l'Ouest serait divisé en une région Canada Pacifique et une région des Prairies à un système d'égalité *provinciale*. (On a aussi exposé d'autres formules, notamment celle qui repose sur la représentation des Länder au Bundesrat allemand.) La notion d'égalité provinciale a été particulièrement recommandée en Alberta et à Terre-Neuve. On nous a dit que le principe démocratique de l'égalité des citoyens régit la composition de la Chambre des communes et que le principe fédéral de l'égalité des provinces doit s'appliquer au Sénat. Dans les deux ateliers de la Conférence sur le Sénat, les délégués ont reconnu le besoin d'une répartition plus équitable; aucun d'eux n'a toutefois exprimé son appui à une représentation provinciale égale.

Nous sommes d'accord avec l'objectif d'une représentation plus équitable des sièges dans une nouvelle deuxième chambre. Nous sommes également d'accord avec la déclaration contenue dans les propositions fédérales), à savoir que «la réalité politique est qu'aujourd'hui, ce sont les *provinces et territoires, et non les régions*, qui forment la base de notre sentiment

d'appartenance commune et de notre identité.» [en italique dans l'original]. En conséquence, nous appuyons la pondération de la représentation en faveur des *provinces* et *territoires* moins peuplés. Actuellement, 1 province a 4 sièges, 5 en ont 6 chacune, 2 en ont 10 chacune et 2 autres, 24 chacune. Comme nous l'avons indiqué, les territoires ont chacun un siège. Il faut réduire cet écart, mais doit-on le faire au point d'adopter une représentation provinciale égale? Nous avons examiné diverses objections à la notion d'«égalité» dans cette nouvelle chambre par exemple, la notion ne tient pas suffisamment compte de la différence de presque 80 contre un entre les populations des provinces ni du fait que l'Ontario représente presque un tiers de la population du Canada. Une autre inquiétude est qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que le Québec, avec sa proportion énorme de la population francophone du pays, puisse accepter d'être réduit à 10 pour 100 des membres de la deuxième chambre. Il reste que, si l'on change les pouvoirs de la deuxième chambre de la façon que nous recommandons, il est possible qu'une répartition plus équitable des sièges puisse, à vrai dire, équivaloir à une représentation «égale».

Pouvoirs

La question des pouvoirs n'est pas de celles que nous avons eu l'occasion d'approfondir. Elle soulève, entre autres choses, des questions complexes touchant le veto absolu et le veto suspensif, des distinctions entre lois financières, lois sur la langue et autres lois, la question de la satisfaction des nominations et le rôle que la deuxième chambre devrait jouer dans l'adoption des modifications constitutionnelles.

Les pouvoirs d'une deuxième chambre réformée n'ont été abordés à la Conférence que d'une façon très générale. Les délégués à l'atelier ont conclu que l'institution fédérale prééminente était la Chambre des communes. Ils ne voulaient pas qu'un Sénat réformé compromette cette prééminence.

Au cours des audiences, la plupart des observations sur la question des pouvoirs ont également été générales, appuyant le principe de la suprématie de la Chambre des communes. Quelques observations ont cependant été très précises. Elles renferment trois modèles différents de Sénat élu et efficace à représentation égale produits respectivement par le comité canadien pour un Sénat élu et efficace à représentation égale, par un comité

législatif en Alberta et par le gouvernement de Terre-Neuve, ainsi que des modèles appelés «Chambre de la fédération» et «Conseil de l'union économique canadienne» par les personnes qui les ont proposés.

Au cours de nos délibérations, nous avons aussi envisagé les propositions fédérales sur les pouvoirs d'un Sénat réformé. Elles exigeraient l'approbation du Sénat et de la Chambre des communes pour qu'un projet de loi soit adopté, sous réserve de deux exceptions. Sur des questions d'importance nationale, le Sénat disposerait d'un veto suspensif de six mois seulement. En outre, il n'aurait aucun rôle législatif à l'égard des lois de crédits et des mesures de financement. Les propositions accorderaient en outre au Sénat le pouvoir de ratifier certaines nominations et créeraient des règles spéciales de vote sur les questions de langue et de culture. Durant nos audiences sur les propositions fédérales, nous avons reçu peu d'observations sur ces pouvoirs proposés. La plupart des observations ont porté, en revanche, sur les questions de sélection et de représentation.

Nous avons la ferme conviction qu'il ne faut pas compromettre la suprématie ultime de la Chambre des communes. Comme il est déclaré dans les propositions fédérales, «la Chambre des communes devrait demeurer le principal organe législatif du Canada». Ce principe signifie que la Chambre des communes doit être la seule chambre dotée d'un vote de confiance. Une mise en échec législative dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.

Mise à part la question du vote de confiance, comment devrait-on définir le rôle législatif de la deuxième chambre? À l'heure actuelle, tous les projets de loi, dont la Chambre des communes a pris l'initiative et qu'elle a approuvés, doivent être déposés devant une deuxième chambre avant d'être promulgués. Nous proposons de maintenir cette pratique, mais avec quelques modifications. Lorsque le projet de loi serait déposé dans la deuxième chambre, après avoir été adopté par la Chambre des communes, il serait assujetti à un véto absolu ou suspensif. Ce veto s'exercerait de la manière suivante :

- *Projets de loi concernant les programmes à frais partagés*. Dans le cas des lois visant à introduire ou à modifier des programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive, la deuxième chambre aurait un veto absolu et la loi pourrait être repoussée.

Cependant, si l'on applique la recommandation n° 20, les provinces auraient suffisamment de pouvoir sur ces programmes et il ne serait pas nécessaire d'accorder un tel veto. La recommandation n° 20 stipule que le gouvernement fédéral n'introduirait pas ou ne changerait pas de programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. En outre, la recommandation prévoit un droit de retrait avec compensation si la province établit un programme conforme aux objectifs du nouveau programme ou des changements.

- *Tous les autres projets de loi.* Dans le cas de tout autre projet de loi, la deuxième chambre disposerait d'un veto suspensif qui permettrait de retarder, mais non de repousser, un projet de loi. Si la nouvelle chambre a) n'approuvait pas ce projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, ce projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait décider d'accepter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre.

Le veto suspensif s'exercerait de concert avec les changements possibles à la répartition des pouvoirs accordés dans les recommandations 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature de la loi en cause. L'examen proposé de la répartition des pouvoirs, par exemple, aboutirait à l'instauration d'une concurrence entre plusieurs pouvoirs, concurrence assortie de la prédominance provinciale ou fédérale. La durée du veto suspensif serait plus longue si le projet de loi en question entrait dans la catégorie de la prédominance provinciale par opposition à la prédominance fédérale.

Nous estimons que la deuxième chambre et la Chambre des communes pourraient créer un comité permanent mixte pour surveiller attentivement le respect des normes nationales en vertu de l'article 36 renforcé de la *Loi constitutionnelle de 1982* et que ce comité pourrait avoir le pouvoir de recommander certaines mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Nous considérons que ce comité mixte serait un organisme de surveillance plus approprié qu'un comité composé uniquement de membres de la deuxième chambre. Le dernier type de comité comprendrait des membres élus pour représenter les intérêts provinciaux et territoriaux et, cependant, scruterait les actes tant des paliers de gouvernement fédéral que des paliers de gouvernement provincial.

Nous faisons remarquer que tous les membres de ce comité mixte auraient été élus, ce qui rehausserait la légitimité de la fonction de surveillance. De même, par suite de leur responsabilité législative, les membres devraient déjà bien connaître les questions soulevées

par la charte sociale. Il est possible que le mandat de ce comité mixte puisse s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.

Nous recommandons donc ce qui suit :

***24.*** ***Le Sénat devrait être remplacé par une nouvelle deuxième chambre du Parlement dont le mandat comporterait la représentation réelle des intérêts provinciaux et territoriaux dans la prise de décision nationale.***

***25.*** ***La Chambre des communes doit demeurer la seule chambre du Parlement dotée d'un vote de confiance. Le renversement d'un projet de loi dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.***

***26.*** ***La deuxième chambre doit être un organisme élu. Ses membres pourraient être élus, soit a) directement dans une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondée sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale. Ce dernier modèle se déroulerait comme suit :***

- ***Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales et territoriales comme c'est le cas à l'heure actuelle.***

- ***Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province ou le territoire en faveur des parties en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province ou du territoire dans la deuxième chambre.***

- ***Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.***

***27.*** ***Les candidats ne devraient pas être tenus de satisfaire à des conditions en matière de possession de biens.***

***28.*** ***La répartition des sièges des provinces et territoires à la deuxième chambre devrait être rendue plus équitable que ce n'est actuellement le cas au Sénat. La notion d'une représentation équitable pourrait même s'étendre à une représentation provinciale égale si nos recommandations sur les pouvoirs de la deuxième chambre étaient adoptées.***

***29. Tous les projets de loi adoptés par la Chambre des communes devraient être déposés dans la deuxième chambre et assujettis, soit à un veto absolu, soit à un veto suspensif, comme suit :***

- ***Dans le cas de projets de loi présentant des programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive, le droit de veto serait absolu. Toutefois, si l'on applique la recommandation n° 20 à ces programmes, il n'est pas nécessaire d'octroyer ce droit de veto.***

- ***Dans le cas de tous les autres projets de loi, la deuxième chambre devrait disposer d'un veto suspensif. Si cette chambre a) n'approuvait pas un projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait choisir d'adopter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre. Ce veto s'exercerait de concert avec les modifications possibles à la répartition des pouvoirs énoncées dans les recommandations nos 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature du projet de loi en question.***

***30. On pourrait créer un comité mixte permanent de la deuxième chambre et de la Chambre des communes chargé de surveiller attentivement le respect de nos normes nationales selon l'article 36 renforcé de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Comité mixte pourrait avoir le pouvoir de recommander des mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Il faut procéder à une étude plus approfondie pour déterminer si le mandat de ce comité mixte doit s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.***

**Cour suprême du Canada**

Mis à part les commentaires formulés aux ateliers de la Conférence sur les institutions nationales, peu d'observations ont été présentées sur la Cour suprême du Canada. Le Comité continue néanmoins d'estimer que la réforme de la Cour suprême mérite l'attention. La Cour dispose d'importants pouvoirs qui touchent les citoyens, le gouvernement et l'Assemblée législative de l'Ontario. Par exemple, elle peut abolir une loi qui contrevient à la Charte des droits ainsi qu'à la loi qui ne relève pas de la compétence du gouvernement qui l'a adoptée (question concernant la répartition des pouvoirs).

Les observations sur la Cour suprême ont visé deux questions : (1) la composition de la Cour et (2) le mode de nomination des juges. Actuellement, aux termes de la *Loi sur la Cour suprême*, la Cour se compose de neuf juges, dont trois doivent être du Québec. Par convention, les autres juges sont nommés comme suit : trois de l'Ontario, deux des provinces

de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. Ce genre de composition régionale valorise la sensibilité et le caractère acceptable des opinions de la Cour.

Les deux ateliers de la Conférence ont entériné l'exigence de trois juges du Québec jugée nécessaire à cause du Code civil en vigueur dans cette province. En outre, un atelier a vu dans cette garantie une valeur symbolique : elle constitue un autre élément du caractère distinct du Québec au sein de la Confédération.

Nous recommandons d'inscrire cette garantie dans la Constitution. On devrait également envisager d'enchâsser dans la Constitution la convention selon laquelle d'autres parties du Canada sont représentées à la Cour suprême. L'enchâssement doit toutefois inclure la possibilité de choisir des juges provenant des territoires.

Sur la question du mode de sélection, la *Loi sur la Cour suprême* stipule que le gouverneur en conseil, c'est-à-dire, le Cabinet fédéral, nomme les neuf juges. Aucun rôle n'est dévolu aux provinces et territoires dans le processus de nomination. Les récentes propositions fédérales prévoiraient cependant un rôle de ce genre. En cas de vacance à la Cour suprême, le ministre de la Justice demanderait aux ministres de la Justice et aux procureurs généraux compétents de lui soumettre, dans les 90 jours, une liste de cinq candidats. Le gouvernement fédéral nommerait alors un ou plusieurs juges «acceptables» à partir de ces listes.

Nous estimons que cette proposition présente un bon moyen de faire participer les provinces et les territoires au processus de nomination. Nous faisons remarquer que les deux ateliers de la Conférence sur la Cour suprême ont appuyé l'intervention des provinces dans le processus de nomination.

Nous croyons que, lorsqu'ils choisissent les cinq candidats, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient s'efforcer de trouver des candidats représentatifs de la diversité de la province ou du territoire en cause. En même temps, dans la nomination des juges, le gouvernement fédéral devrait viser à rendre la Cour aussi représentative que possible de la composition régionale et sociale du Canada.

***31. Il faudrait enchâsser dans la Constitution l'exigence d'origine législative de la présence de trois juges du Québec à la Cour suprême. Il faudrait aussi envisager l'enchâssement dans la Constitution de la convention aux termes de laquelle trois juges de la Cour viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique. L'enchâssement doit, toutefois, prévoir la possibilité de sélectionner des juges venant des territoires.***

***32. Il faudrait modifier la Constitution pour stipuler qu'en cas de vacance à la Cour suprême du Canada, le ministre fédéral de la Justice doit demander aux ministres de la Justice ou aux procureurs généraux provinciaux ou territoriaux compétents de lui soumettre une liste de candidats. Lorsqu'une nomination est faite à la Cour, le gouvernement fédéral doit nommer une personne dont le nom a été soumis sur cette liste et qui est acceptable pour lui.***

**Le système électoral et le processus politique**

La réforme du système électoral et politique n'a pas été étudiée en long et en large durant notre processus de consultation. Des réformes de ce genre ne sont que partiellement de nature constitutionnelle. Par exemple, la formule de représentation à la Chambre des communes se trouve aux articles 51, 51A et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais ni cette loi, ni la *Loi constitutionnelle de 1982* ne renferment de dispositions sur la question de la discipline de parti et du vote libre. Nous faisons remarquer que notre mandat, qui exige que nous présentions un rapport sur les intérêts et aspirations socio-économiques des Ontariens au sein de la Confédération, ainsi que sur «la forme de confédération» qui peut le mieux répondre à ces aspirations, ne fait pas de la réforme politique et électorale une question importante pour le Comité. Nous désirons signaler de même que le mandat d'un autre comité, le Comité permanent de l'Assemblée législative, l'habilite explicitement à procéder à un examen et à présenter un rapport sur le Règlement de l'Assemblée et les procédures de l'Assemblée et de ses comités [...]» (Règlement 104 (i)). Nous tenons toutefois à faire de brefs commentaires sur ce que nous avons entendu.

Sur la question d'une réforme de l'actuel système électoral fondé sur la majorité relative pour la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales, nous n'avons entendu exprimer aucun consensus. Certains témoins étaient en faveur d'un genre de représentation proportionnelle pour obtenir une meilleure corrélation entre les résultats de l'élection et les préférences des électeurs. Comme indiqué dans le rapport provisoire, on a estimé que, dans un système comportant au moins trois partis, il arrive souvent qu'un parti forme un

gouvernement majoritaire avec moins de 50 pour 100 des suffrages. Une proposition que nous avons reçue envisageait la représentation proportionnelle dans une perspective très différente. Elle soutenait qu'il devrait y avoir une garantie fondamentale de représentation proportionnelle d'hommes et de femmes de toute race et origine ethnique dans les assemblées législatives (ainsi que dans les cours, les tribunaux et la fonction publique). D'un autre côté, nous avons entendu exprimer un appui au système électoral actuel fondé sur la majorité relative. Par exemple, dans le rapport de l'atelier qui se penchait sur la question, on nous a dit qu'il n'y a aucun mouvement en faveur d'un système de représentation proportionnelle.

Au cours de nos audiences et de la Conférence, plusieurs témoins et délégués ont exprimé un véritable sentiment d'aliénation par rapport au processus politique et de manque de confiance dans ce processus. Un souci commun est la nécessité que les législateurs au palier fédéral et provincial soient plus sensibles aux besoins et davantage tenus de répondre de leurs actes. À cet égard, nous avons entendu de nombreuses propositions visant à relâcher la discipline de parti et à prévoir davantage de votes libres. Plusieurs témoins ont entériné expressément l'engagement du gouvernement fédéral d'accorder aux députés plus de votes libres et de réduire le champ d'application des votes de confiance. Il y a eu aussi un certain appui, mais en même temps beaucoup de division, sur le recours au référendum sur des questions importantes de politiques et sur le droit de rappel entre deux élections.

À la Conférence, les deux ateliers sont tombés d'accord sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre la discipline de parti et le vote libre sur certains genres de questions. Nous acceptons cet objectif comme valable, mais, comme on l'a reconnu dans les ateliers, il existe des limites inhérentes à la notion de vote libre. Ces limites comprennent l'obligation des partis de rendre des comptes à l'électorat et la notion de gouvernement responsable en vertu de laquelle le gouvernement doit avoir la confiance de la majorité des membres de l'assemblée législative. Il faut également se souvenir que les électeurs s'attendent à ce que les législateurs fassent preuve de jugement lorsqu'ils prennent des décisions de politique. Cette attente signifie que, même s'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'on considère les désirs d'une personne, celle-ci n'a pas le droit de s'attendre à ce qu'on suive toujours ses désirs.

Nous proposons que le Comité permanent de l'Assemblée législative procède à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes. Nous croyons aussi que les comités de l'Assemblée législative devraient, dans l'examen des grandes questions de politique, envisager notre processus de consultation comme un modèle possible. Ce modèle comporte de larges audiences publiques, non seulement à Toronto, mais dans toutes les parties de la province. Il comprend une conférence de délégués représentatifs de la diversité de la population ontarienne réunis pour se parler et écouter et faciliter la formation d'un consensus. Notre modèle comporte en outre des réunions dans d'autres provinces et dans les territoires où les questions ont une dimension nationale ou lorsque les expériences d'autres territoires de compétence ont une certaine pertinence pour l'Ontario.

Nous recommandons donc ce qui suit :

***33. Conformément aux Règlements 104 (i) et 105 de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait procéder à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes.***

## LE PROCESSUS DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Tout au long de ce rapport, nous avons recommandé d'apporter diverses modifications substantielles à la Constitution. Mais comment apporter ces modifications? En général, comment devrait-on modifier la Constitution dans la présente ronde et à l'avenir?

Avant 1982, la Constitution ne comprenait aucune formule générale de modification et les modifications devaient être adoptées par le Parlement du Royaume-Uni. En 1982, le Canada a obtenu une procédure nationale de modification qui exige l'adoption de résolutions constitutionnelles par le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Ce procédé est prescrit dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et ne fait aucune mention de formes de participation du public comme des audiences, des assemblées constituantes ou des référendums.

La question du processus de modification de la Constitution a été soulevée à toutes les phases de nos délibérations. Au début de notre phase intermédiaire, le gouvernement de l'Ontario a publié son document de travail *Changement et renouveau : Invitation à parler d'un nouveau Canada* dans lequel il n'est fait aucune mention expresse de la question du processus. Comme nous l'avons entendu à une réunion, l'intention du gouvernement en omettant la question était d'encourager «la discussion et la répartition des priorités, des valeurs et des opinions sur les données fondamentales de la Constitution plutôt que sur ses particularités techniques». Cela viendrait plus tard. Des témoins, en février et mars, ont néanmoins désiré parler du processus de réforme et une section distincte a été consacrée à la question dans notre rapport provisoire.

Il y a peu de doute que la question d'un processus de modification pertinent ne soit fort complexe. Résultat : la plupart des observations du grand public se sont axées sur les principes plutôt que sur la formulation des méthodes détaillées. Il sera d'abord question du principe le plus généralement reconnu, à savoir la nécessité d'une authentique participation du public.

**Élaboration des modifications constitutionnelles**

Principe de la participation du public

Le mécontentement du public à l'égard du processus de modification actuel a été succinctement décrit comme suit dans un rapport d'atelier de la Conférence :

> [...] la population est largement mécontente du processus actuel de réforme constitutionnelle. Les gens ont le sentiment qu'ils sont tenus à l'écart du processus. L'exemple cité par la plupart des délégués est l'Accord du lac Meech. Le public n'a pas été consulté sur les termes de l'Accord au moment de sa rédaction, ni informé à son sujet lorsqu'il a été publié et a éprouvé du ressentiment à s'entendre dire que c'était une proposition «à prendre ou à laisser».
>
> [...] Les délégués reconnaissent que, tant que l'on ne concevra pas un processus constitutionnel qui comporte une véritable participation de la population, les Canadiens ordinaires n'auront pas le sentiment que la constitution leur appartient.

Un de nos objectifs dans ce chapitre est de répondre à la question «Comment les Canadiens peuvent-ils acquérir ce sentiment d'appartenance?» À titre de préliminaires, nous croyons que notre Comité a mis en oeuvre deux processus visant à aider les Canadiens à le faire, à savoir : (1) la tenue d'audiences publiques et (2) le parrainage d'une conférence sur les principes des modifications constitutionnelles, qui ont eu lieu *avant le dépôt d'un document législatif quelconque (sous forme de résolution constitutionnelle) au Parlement ou devant une assemblée législative provinciale*.

Nul doute que l'impact d'audiences publiques sera d'autant plus grand qu'elles auront lieu plus tôt au cours du processus de modification. Nous rappelons qu'il n'y a pas eu d'audiences publiques générales sur le projet d'accord signé au lac Meech en avril 1987. Elles ont eu lieu, au contraire, lorsque l'accord avait pris sa forme définitive de résolution constitutionnelle.

Lorsqu'elles ont lieu, les audiences publiques doivent être les plus ouvertes possible. Il faut faire tout ce que l'on peut pour que les femmes, les peuples autochtones, les minorités

linguistiques, les personnes handicapées, les minorités visibles et les groupes ethnoculturels puissent y participer de façon valable.

Le Comité croit également que les audiences publiques constituent un élément essentiel de tout processus d'agrément législatif. Elles devraient donc avoir lieu dans chaque province ou territoire dans lesquels les législateurs débattent de modifications constitutionnelles précises.

Nous recommandons donc ce qui suit :

***34. Il faudrait modifier le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario pour rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur toute résolution constitutionnelle que le gouvernement de l'Ontario dépose devant l'Assemblée. De même, on devrait exiger un ensemble d'audiences avant toute proposition de modification constitutionnelle dont le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Ontario prend l'initiative ou à laquelle le gouvernement du Canada ou celui de l'Ontario a donné son accord de principe.***

***35. L'Assemblée législative de l'Ontario devrait constituer un comité permanent de la Constitution, comme le recommandait le rapport de 1988 du Comité spécial sur la réforme constitutionnelle et le rapport de 1990 du Comité spécial des affaires constitutionnelles et intergouvernementales. Ce nouveau comité permanent procéderait aux audiences prescrites selon la Recommandation 34. Il serait également habilité à étudier les questions constitutionnelles sur lesquelles le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario ont déjà exprimé une position.***

Mise à part la méthode des audiences publiques plus réelles, quelles méthodes pourraient rehausser la confiance du public dans le processus de réforme? De nombreux témoins et délégués ont répondu en endossant la notion d'une assemblée constituante ou celle d'un référendum. Ces notions sont exposées ci-dessous.

## Assemblée constituante

Le Comité a entendu exprimer des vues largement divergentes sur la notion d'assemblée constituante, que nous définissons comme un groupe de personnes sélectionnées pour représenter les intérêts de la population dans son ensemble, qui sont réunies pour examiner et élaborer des propositions constitutionnelles.

Un modèle exposé au Comité se compose de deux principales catégories de participants : les délégués des partis politiques au pouvoir et dans l'opposition et les délégués de groupes d'intérêts dont la Constitution actuelle touche directement les aspirations. Selon ce modèle, l'assemblée envisagerait des réformes de base au fédéralisme canadien, comme la répartition des pouvoirs, l'autonomie gouvernementale des autochtones et une dualité linguistique «renforcée». Elle déterminerait aussi un processus permanent de modification de la Constitution. Les conclusions de l'assemblée seraient ratifiées moyennant le processus actuel prescrit dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Selon un autre modèle, on devrait réunir une assemblée constituante composée de représentants expressément élus à cette fin. Selon l'une des variantes du modèle, on garantirait la représentation au sein de l'assemblée de «délégations égalitaires» représentant les femmes, les minorités francophones, les minorités visibles, les minorités raciales et ethniques, les personnes handicapées, les homosexuels des deux sexes et les économiquement défavorisés.

Des modèles comme ceux-là ont été conçus pour renforcer la participation du public au processus de réforme. Ils diffèrent dans les détails, mais tous cherchent à éviter la présentation d'un «fait accompli» constitutionnel de la part des premiers ministres.

Bien que ces modèles et d'autres aient bénéficié d'un appui devant le Comité, la notion d'assemblée constituante a soulevé un certain nombre de questions. Plusieurs délégués à la Conférence, par exemple, ont demandé comment seraient élus les membres de l'assemblée de façon qu'ils soient véritablement représentatifs de la société canadienne. Il y a aussi la question de savoir si l'assemblée créerait une proposition ou examinerait simplement une proposition avancée par des gouvernements ou quelque autre autorité. À cet égard, un rapport d'atelier exprimait l'inquiétude suivante :

> Si les délégués à ce genre d'assemblée sont effectivement chargés de formuler un programme constitutionnel, il faudra faire des compromis. Mais cela voudrait dire que les délégués devraient abandonner en tout ou en partie les promesses faites à ceux qui les ont élus à cette fin. C'est précisément l'élément du système politique actuel qui amène bien des gens à prétendre qu'il n'est pas réellement représentatif.

Une autre inquiétude que nous avons entendu exprimer était de savoir si le Parlement et les assemblées législatives seraient liés par les décisions de l'assemblée. La question était posée à la Conférence. «Cette autorité exécutoire de l'assemblée est-elle démocratique ou pratique?»

À la base des observations des témoins et des délégués sur la notion d'assemblée se trouve l'espèce d'équilibre que ces personnes estiment devoir exister entre, d'un côté, la consultation du public et, d'un autre côté, l'exercice du pouvoir par les législateurs élus. La nature de cet équilibre se retrouve aussi au coeur des observations sur les référendums.

## Référendums

Par le terme de «référendum», nous entendons une consultation de la population sur une mesure déterminée. Une définition plus précise, celle du *Webster's Third New International Dictionary*, citée dans le rapport du Comité Beaudoin-Edwards est la suivante :

> Le principe ou la pratique de soumettre au vote de la population une mesure adoptée ou proposée par un organe législatif ou par initiative populaire.

Bien que la définition ne le précise pas, le référendum peut être consultatif ou obligatoire. S'il est consultatif, il joue un rôle dans la formulation ultime des modifications constitutionnelles. À titre d'exemple, le rapport du Comité Beaudoin-Edwards recommande l'adoption d'une loi permettant au gouvernement fédéral de tenir un référendum consultatif, «soit pour confirmer l'existence d'un consensus national, soit pour faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises». Le référendum obligatoire, d'un autre côté, peut exiger qu'un organe législatif agisse d'une manière particulière. Il pourrait aussi servir de mécanisme de ratification par lequel la ratification des modifications serait faite par la population canadienne et non par le Parlement et les assemblées législatives. Une proposition exposée au Comité pour un référendum de ce genre prescrit la formule de ratification suivante : (1) appui majoritaire dans huit provinces; (2) appui de 60 pour 100 de tous les électeurs canadiens; et (3) appui d'au moins 40 pour 100 de la population dans chaque province.

Il n'y a certainement pas eu de consensus durant nos audiences et durant la Conférence sur la pertinence des référendums constitutionnels, qu'ils aient une portée nationale, provinciale

ou territoriale. Dans un atelier de la Conférence, par exemple, les délégués se sont répartis en trois groupes différents : un groupe n'était en faveur d'un référendum que pour sortir d'une impasse dans un comité ou entre gouvernements; un autre suggérait que l'on pourrait recourir périodiquement à un référendum pour ratifier ou légitimer les parties d'un programme constitutionnel qui auraient déjà été acceptées par un comité ou des gouvernements; et un délégué appuyait l'idée d'un référendum pour ratifier un programme complet élaboré entre gouvernements après une période de consultation du public.

Durant notre réunion en Colombie-Britannique, nous avons appris qu'en 1991 le Parti Crédit Social et le Nouveau Parti démocratique avaient appuyé l'adoption de la loi intitulée *Constitutional Amendment Approval Act*. Cette loi stipule qu'avant que le gouvernement dépose une résolution constitutionnelle devant l'assemblée législative, il doit procéder à un référendum sur la question.

L'autre loi référendaire qui nous a été présentée au cours des audiences est le projet de loi 150 du Québec, *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. C'est la loi qui exige la tenue d'un référendum sur la souveraineté entre les 8 et 22 juin ou entre les 12 et 26 octobre de cette année. Selon les termes d'un témoin, cela rend le calendrier des modifications constitutionnelles «incroyablement urgent».

Nous avons examiné les arguments en faveur d'un référendum, notamment les suivants :

- On dit que le référendum est la procédure de modification la plus démocratique, car elle donne directement à la population un mot à dire sur les questions constitutionnelles. On nous a dit que, dans le cas d'un référendum obligatoire, il est la seule garantie que les désirs de la population seront respectés.
- Il produit le sentiment que la Constitution appartient à la population.
- Comme le référendum exige la participation directe du public, la population serait mieux renseignée.
- Il rend la population plus intéressée à participer au débat constitutionnel.

Nous avons aussi examiné certaines inquiétudes que soulève la notion de référendum, notamment les suivantes :

- Il risque d'affaiblir le gouvernement représentatif et le pouvoir des représentants élus. Les chefs politiques pourraient sembler abdiquer leurs responsabilités.

- Il demande une réponse du genre «tout ou rien» à des propositions parfois complexes. Ainsi, par exemple, les personnes en désaccord avec un seul élément d'une proposition pourraient se sentir forcées de la rejeter en bloc.

- Il peut accentuer les divisions et polariser le débat.

- La majorité risque d'écraser les voix des minorités.

Cette dernière inquiétude au sujet d'un abus éventuel des droits des minorités par la majorité a été exprimée dans les deux ateliers de la Conférence sur le processus. D'autres préoccupations des délégués visaient notamment la nature facultative d'un référendum consultatif, le coût de la tenue du référendum et le fait de savoir s'il y aurait une campagne suffisante d'éducation du public.

Sans faire de recommandations sur la pertinence d'un référendum ou d'une assemblée constituante, nous désirons affirmer qu'un processus de consultation peut assumer plusieurs formes. On ne doit pas considérer que le processus doit se réduire à un seul modèle donné. Il reste qu'il doit comporter des éléments d'accessibilité et d'équité.

**Approbation des modifications constitutionnelles**

Comme on l'a mentionné ci-dessus, la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit un modèle législatif pour la ratification des modifications constitutionnelles, à savoir que les assemblées législatives et le Parlement doivent adopter les modifications. Nous croyons que le modèle législatif fournit un équilibre pertinent entre la consultation et le leadership et devrait être conservé d'une certaine façon. Nous croyons aussi que, dans le cadre de l'élément de consultation, on devrait imposer des audiences publiques avant l'adoption d'une résolution constitutionnelle. Il est essentiel que les Canadiens aient l'occasion de se prononcer avant qu'une modification devienne une loi. Nous avons fait antérieurement une recommandation à cet effet.

Mise à part l'obligation de tenir des audiences publiques, quels changements devrait-on apporter au processus de ratification législative? Plus particulièrement, devrait-on modifier la formule dénommée 7/50 et la formule de l'unanimité?

Le rapport du comité Beaudoin-Edwards reconnaît qu'«étant donné la gamme de solutions possibles à la procédure de modification actuelle et l'éventail de considérations à étudier, la tâche qui consiste à évaluer des formules de modification est intimidante». De même, poursuit le rapport, «les procédures de modification fournissent un équilibre constitutionnel d'une importance centrale, l'équilibre entre la résistance au changement et la réceptivité au changement». Nonobstant la nature «intimidante» de l'exercice, dans la discussion qui suit, nous analysons brièvement les formules de modification législatives, conscients de la nécessité d'assurer cet équilibre constitutionnel. Étant donné qu'un très petit nombre d'observations ont porté sur ces formules, notre examen a une portée limitée. Il ne vise pas à être exhaustif.

## Formule normale de modification

Comme le signalait le rapport provisoire, la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit plusieurs formules de modification. La formule dénommée 7/50 requiert le consentement du Parlement et d'au moins deux tiers des provinces (soit au moins sept provinces) ayant au moins 50 pour 100 de la population de toutes les provinces avant qu'une modification puisse devenir loi. Cette formule, appelée formule normale de modification, s'applique à toutes les modifications qui ne font pas expressément l'objet des autres formules de modification, plus certaines questions précisées comme la réforme du Sénat, la Cour suprême du Canada (sauf sa composition) et la création de provinces. Nous soulignons que les propositions fédérales appuient le transfert de ces questions désignées à la formule de l'unanimité (sauf l'accession des territoires au statut de provinces). Les provinces peuvent se soustraire à certaines modifications relevant de la formule 7/50 et, dans certaines circonstances, recevoir une compensation. Un délai de trois ans s'applique à l'adoption de ces modifications.

Les partisans de cette formule font valoir qu'elle reconnaît l'égalité des provinces. Aucune province ne dispose d'un veto sur une modification constitutionnelle et chaque province a la possibilité de se soustraire à certaines modifications. La formule requiert aussi une sorte

d'appui national pour l'adoption d'une modification, mais sans la rigidité de l'unanimité. Au moins une province de l'Ouest, et soit l'Ontario, soit le Québec, et une province de l'Atlantique doivent appuyer une modification pour que celle-ci soit adoptée.

Une critique adressée à cette formule est qu'elle permet qu'une modification ait lieu malgré l'opposition de trois provinces qui, théoriquement, peuvent représenter 49,9 pour 100 de la population. On a donc proposé un seuil plus élevé que 50 pour 100. Une autre critique est que cette formule ne reconnaît pas le caractère distinct du Québec.

## Formule de l'unanimité

L'autre grande formule, celle de l'unanimité, exige le consentement du Parlement et de toutes les provinces pour une modification dans certains domaines comme : l'usage du français ou de l'anglais, la composition de la Cour suprême du Canada et les modifications des formules de modification elles-mêmes. Aucun délai n'est prescrit pour l'adoption de ces modifications.

Semblable à la formule 7/50, cette formule peut être envisagée comme reconnaissant l'égalité des provinces. Chaque province, quelle que soit sa taille, peut protéger ses intérêts sur des points fondamentaux. À un niveau plus particulier, le Québec a la garantie que l'on ne peut modifier les dispositions en matière de langue sans son consentement. L'unanimité crée aussi une pression en vue de l'obtention d'un consensus.

Mais avec quelle facilité peut-on parvenir à ce consensus? La principale objection adressée à l'unanimité est la lourdeur de la formule. N'importe quelle province peut bloquer une modification constitutionnelle, même si elle ne représente qu'une petite fraction de la population nationale.

## Formule régionale (modèle Beaudoin-Edwards)

Le comité Beaudoin-Edwards a recommandé qu'en général on remplace la formule 7/50 et celle de l'unanimité par une nouvelle formule de veto parlementaire et régional. Les modifications constitutionnelles exigeraient le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :

- Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;
- L'Ontario;
- Le Québec;
- Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.

Selon le comité Beaudoin-Edwards, cette formule parvient à un équilibre entre l'égalité de la province et celle de la personne. (Cette dernière égalité renvoie au poids constitutionnel des personnes.) En outre, le comité estimait que la formule parvient à un meilleur équilibre entre la résistance au changement et la réceptivité au changement que ce n'est actuellement le cas, même si l'unanimité reste exigée pour certaines questions essentielles. Le caractère distinct du Québec est reconnu sous forme d'un veto pour la province.

Une critique qu'on pourrait adresser à la proposition est son incompatibilité avec le principe de l'égalité des provinces, selon la façon dont on définit le principe. L'Ontario et le Québec disposent chacun d'un veto alors que les autres provinces doivent agir de concert pour bloquer une modification. Le comité Beaudoin-Edwards définit cependant le principe de l'égalité des provinces de façon à permettre des écarts entre les provinces quant à leurs rôles et pouvoirs précis, en fonction de leurs besoins particuliers et de l'objectif de favoriser l'égalité globale.

La seule représentante de la Colombie-Britannique siégeant au comité a adressé une autre critique à la proposition. Dans un addenda au rapport, elle a fait valoir que la Colombie-Britannique a des intérêts distincts de ceux de la région des Prairies. Elle sollicitait l'acceptation d'une cinquième région, constituée par la Colombie-Britannique.

Un témoin du Manitoba s'est vivement opposé à la notion d'un Canada des régions comme base d'une formule de modification. Il estimait que cela dénotait une «insouciance arrogante et ignorante» à l'égard des différences énormes qui existent au sein des prétendues régions.

Un groupe a endossé une formule de type régional, semblable à celle de Beaudoin-Edwards (la différence étant que les deux provinces de l'Atlantique devraient représenter au moins

50 pour 100 de la population de la région) pour la plupart des modifications, notamment celles qui visent à protéger et à promouvoir des valeurs fondamentales. Le groupe estimait toutefois que les modifications qui réduiraient cette protection exigeraient un consentement unanime. Il énonçait certaines de ces valeurs fondamentales, notamment l'égalité des sexes, les droits autochtones, les droits linguistiques et le multiculturalisme.

## Évaluation

Notre évaluation des formules de modification nous a amenés à conclure qu'il n'y a pas de formule idéale qui recueillerait l'unanimité dans le pays; au contraire, le but doit être d'en arriver à un compromis effectif. Nous croyons que la formule Beaudoin-Edwards permet de mieux atteindre ce compromis pour les raisons suivantes :

- Elle établit l'équilibre qui convient entre le besoin de stabilité et le besoin de changement. Comme indiqué dans le rapport de ce comité, la formule évite, dans une large mesure, la combinaison de trop de protection (unanimité) et de trop peu de protection (7/50);

- Elle tient suffisamment compte des différences de population entre les provinces, c'est-à-dire, du poids constitutionnel des personnes;

- Elle reconnaît clairement la nécessité d'une sorte d'appui national à la ratification des modifications;

- Elle n'est pas incompatible avec la doctrine de l'égalité des provinces. Cette doctrine n'empêche pas les écarts dans les rôles ou les pouvoirs des provinces, en fonction des besoins particuliers de la population d'une province donnée. La formule Beaudoin-Edwards reconnaît des besoins particuliers, par exemple, en se souciant du caractère distinct du Québec traduit sous la forme d'un veto, ou en ne marginalisant pas l'Île-du-Prince-Édouard simplement parce qu'elle est la plus petite province du Canada. L'absence d'un minimum de 50 pour 100 de la population dans le cas des provinces de l'Atlantique signifie que l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas tenue de se joindre à au moins deux autres provinces pour obtenir l'approbation de sa position par la région de l'Atlantique.

En second lieu, nous convenons avec le comité Beaudoin-Edwards que le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être réduit à deux ans. Si nos autres recommandations sur le processus de réforme sont appliquées, comme celle qui vise des audiences publiques précoces, il ne serait ni pertinent ni nécessaire de prévoir trois années pour la ratification. Nous avions envisagé la possibilité d'un délai

d'un an, mais nous estimons qu'il faut plus de temps, compte tenu, en particulier, du temps qu'il faut pour qu'un projet de loi finisse par être adopté par une assemblée législative. Il faut également prévoir un temps suffisant pour qu'un compromis surgisse.

Nous sommes arrivés à la conclusion que cette nouvelle formule ne devrait pas s'appliquer à l'accession des territoires au statut de provinces. Durant nos réunions dans les territoires, nous avons eu la forte impression qu'il fallait revenir à la formule antérieure à 1982 selon laquelle la décision formelle en matière de création de provinces relevait uniquement de la population du territoire ou de la région en cause et du gouvernement fédéral. Nous convenons qu'il faut adopter à nouveau cette formule. Les provinces devraient être consultées, mais elles ne devraient pas avoir le dernier mot sur le statut constitutionnel des territoires.

Une autre exception à la formule générale devrait s'appliquer aux modifications constitutionnelles touchant directement les peuples autochtones. Comme l'ont recommandé les témoins autochtones, ces modifications ne devraient exiger que le consentement des peuples autochtones.

Nous recommandons donc ce qui suit :

***36. En général, il faudrait remplacer les formules de modifications renfermées dans les articles 38, 41 et 42 de la Loi constitutionnelle de 1982 (la formule 7/50 et celle de l'unanimité) par la stipulation que les modifications constitutionnelles doivent recevoir le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :***

- ***Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;***
- ***L'Ontario;***
- ***Le Québec;***
- ***Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.***

37. *Le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être de deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée, soit par le Parlement, soit par une assemblée législative.*

38. *La création de provinces devrait exiger uniquement le consentement du Parlement et de l'assemblée législative du territoire en cause.*

39. *Toute modification constitutionnelle touchant directement les peuples autochtones devrait exiger leur consentement.*

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. *Il serait souhaitable d'élaborer une clause Canada et de la placer dans le préambule de la Constitution.*

2. *Il y aurait lieu que la clause Canada traite des valeurs du Canada :*

   - *La participation démocratique de tous les Canadiens quels que soient leur race, leur sexe, leur religion, leur culture ou leur capacité physique ou mentale et la préoccupation du bien-être de tous les Canadiens.*

   - *Le respect de la diversité des personnes, des groupes et des communautés, le respect de la responsabilité particulière de la province du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et le respect de la contribution des populations provenant d'un grand nombre de cultures et de territoires à l'histoire du Canada.*

   - *L'importance des Premières Nations et leur longue gestion de cette terre.*

   - *Nos traditions historiques d'une démocratie parlementaire britannique stable, d'une dualité linguistique et de la reconnaissance et de la protection des minorités culturelles et linguistiques.*

   - *La terre elle-même et le respect de l'environnement naturel.*

3. *Il serait souhaitable de modifier la clause dérogatoire (art. 33) afin que toute déclaration invoquant l'article 33 cesse d'avoir effet après trois ans.*

4. *Il serait souhaitable qu'un examen de la Charte des droits et libertés soit effectué afin de découvrir les façons de l'améliorer. Nous considérons qu'il y aurait lieu d'examiner tous les aspects de la Charte, mais nous recommandons en particulier l'examen des points suivants :*

   *Accessibilité*

   - *Existe-t-il des méthodes pour rendre l'application de la Charte plus accessible?*

*Droits à l'égalité*

- *Serait-il souhaitable que la Charte stipule que la meilleure façon d'intégrer les personnes handicapées est de les faire participer plus activement à la vie sociale, politique et économique, en éliminant les obstacles auxquels ils se heurtent?*

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 15 pour préciser que l'identité sexuelle et la langue sont des motifs interdits de discrimination?*

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 27 pour préciser qu'il comprend le patrimoine multiracial des Canadiens au même titre que le patrimoine multiculturel?*

*Exécution de la Charte*

- *Serait-il souhaitable de modifier l'article 24 pour préciser les mesures correctives que peuvent prendre les tribunaux dans le cas de conditions jugées discriminatoires ou de causes de désavantage?*

*Droits linguistiques*

- *Les termes dans lesquels on propose de reconnaître la dualité linguistique du Canada sont-ils suffisants?*

- *Est-il possible d'interpréter les dispositions constitutionnelles visant le français et l'anglais pour inclure les langages gestuels des malentendants?*

- *Serait-il souhaitable d'étendre le droit à l'assistance d'un interprète dans toutes les procédures juridiques garanti à l'article 14?*

*Droits à la propriété*

- *Serait-il souhaitable d'inclure à l'article 7 un droit à la jouissance de la propriété?*

5. *Il serait souhaitable que les gouvernements étudient périodiquement diverses options pour éliminer les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées.*

6. *Il serait souhaitable que toutes les parties reconnaissent que l'accès aux ressources et aux terres fait partie intégrante de l'autonomie gouvernementale autochtone.*

7. *Il serait souhaitable de confirmer la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral vis-à-vis des peuples autochtones. Dans le cadre de cette responsabilité, nous recommandons de réviser la Loi sur les Indiens, qui a été négociée avec les peuples autochtones du Canada.*

8. *Il serait souhaitable de reconnaître les organismes représentant les autochtones comme participants à part entière au processus constitutionnel et de laisser aux autochtones le soin de choisir leurs représentants.*

9. *Nous entérinons le «processus parallèle» de négociations constitutionnelles sur les questions autochtones, qui comprend une concertation officielle avec les peuples autochtones en milieu urbain, les femmes, les enfants et les Anciens.*

10. *Nous sommes d'accord avec la proposition du gouvernement fédéral qu'il serait souhaitable d'inclure dans la Constitution un processus constitutionnel pour traiter des questions autochtones et pour suivre d'autres questions importantes dans ce domaine.*

11. *Nous sommes également d'accord qu'il serait souhaitable de reconnaître dans la clause Canada l'importance des peuples autochtones à l'identité et à l'épanouissement du Canada. (Se reporter également au chapitre intitulé Les caractéristiques et valeurs fondamentales du Canada.)*

12. *Il y aurait lieu que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale soit reconnu et enchâssé dans la Constitution sans délai.*

13. *Lorsque les peuples autochtones auront élaboré une définition d'autonomie gouvernementale, il y aurait lieu que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent avec les autochtones pour créer un processus, notamment un mécanisme de règlement de conflits, pour faire respecter ce droit. Ce processus pourrait être inscrit dans la Constitution.*

14. *Pendant la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, il serait souhaitable que tous les autochtones bénéficient des mêmes droits ordinaires que ceux garantis par la Charte aux autres Canadiens.*

15. *Il serait souhaitable que la clause de société distincte proposée par le gouvernement fédéral (dans le nouvel article 25.1) soit considérée comme une base valable pour poursuivre le débat.*

16. *Afin de reconnaître et de confirmer le caractère distinct du Québec et son rôle particulier au Canada,*

    - *Il serait souhaitable de faire mention du caractère distinct du Québec dans la clause Canada qui est proposée;*

    - *Il serait souhaitable d'inclure une clause de société distincte dans la Charte des droits et libertés.*

17. *Il serait souhaitable que l'on entreprenne un examen de la répartition actuelle des pouvoirs poursuivant les objectifs suivants :*

- *Identifier des zones de chevauchement et de dédoublement dans l'administration des pouvoirs. Cette partie de l'examen servira également à repérer les lacunes ou les zones dans lesquelles on ne sait pas exactement qui détient l'autorité.*

- *Identifier les domaines d'autorité dans lesquels un palier de gouvernement différent pourrait administrer un pouvoir avec plus d'efficacité. Tout transfert de pouvoirs en réponse aux besoins provinciaux ou régionaux doit s'accompagner de ressources budgétaires suffisantes.*

18. *Il serait souhaitable de redistribuer les pouvoirs avec souplesse de façon à tenir compte des objectifs importants consistant à assurer un traitement équitable à toutes les provinces, à satisfaire les besoins du Québec de préserver et de promouvoir sa société distincte et à maintenir un rôle pour un gouvernement fédéral fort.*

19. *Il serait souhaitable d'étudier plus profondément des mécanismes précis visant à attribuer de nouveau des pouvoirs avec souplesse. Ces mécanismes comprendraient : la délégation de pouvoirs législatifs, la déclaration de certains pouvoirs concurrents avec prédominance provinciale ou fédérale, l'enchâssement de certaines ententes bilatérales entre gouvernements dans la Constitution et le recours au retrait des programmes nationaux à frais partagés.*

20. *Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral exerce son pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre suivant :*

- *Le gouvernement fédéral ne doit entreprendre aucun nouveau programme à frais partagés ni transfert conditionnel visant l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.*

- *Si une province opte de ne pas participer mais établit son propre programme conforme aux objectifs du nouveau programme, elle doit recevoir une compensation juste.*

- *Cette proposition devrait être enchâssée dans la Constitution.*

21. *Il serait souhaitable que la notion de charte sociale soit enchassée dans une version élargie de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 selon les paramètres suivants :*

- *Elle doit s'appuyer sur les principes visés à l'article 36 et garantir des normes nationales et un accès équitable dans le cas de programmes touchant, mais sans s'y limiter, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale et à l'environnement.*

- *Son objet est de garantir le maintien et le perfectionnement permanent de notre tradition de normes nationales en matière de programmes sociaux.*

- *Un comité permanent mixte de la Chambre haute et de la Chambre des communes sera chargé de la surveillance de l'application des principes visés dans une version élargie de l'article 36. Ce comité aurait le mandat d'examiner les lois ou ententes proposées ou les modifications proposées aux ententes existantes. Il pourrait aussi procéder à des examens systématiques de l'observation des principes de la charte sociale par les gouvernements.*

- *Le respect d'une version élargie de l'article 36 reposera d'abord sur la pression morale et politique qui résulterait de l'examen public des politiques gouvernementales que ce processus comporterait. Toutefois, il y a lieu d'explorer davantage des options relatives à la mise en oeuvre et à l'application de cette version élargie de l'article 36. Il n'est pas souhaitable que les dispositions d'un tel article soient applicables par voie judiciaire.*

22. *Nous appuyons, en principe, les efforts visant à réduire les barrières commerciales et autres barrières économiques à l'intérieur du Canada.*

23. *Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, de concert avec d'autres provinces et avec le gouvernement fédéral, étudie davantage les particularités des propositions fédérales concernant l'union économique, en cherchant à éclaircir, négocier et mettre en oeuvre certaines de ces mesures par des moyens autres que constitutionnels.*

24. *Le Sénat devrait être remplacé par une nouvelle deuxième chambre du Parlement dont le mandat comporterait la représentation réelle des intérêts provinciaux et territoriaux dans la prise de décision nationale.*

25. *La Chambre des communes doit demeurer la seule chambre du Parlement dotée d'un vote de confiance. Le renversement d'un projet de loi dans la deuxième chambre ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement.*

26. *La deuxième chambre doit être un organisme élu. Ses membres pourraient être élus, soit a) directement dans une élection distincte qui se tiendrait de concert avec une élection provinciale ou territoriale, soit b) indirectement, selon un système de représentation proportionnelle fondée sur les résultats d'une élection provinciale ou territoriale. Ce dernier modèle se déroulerait comme suit :*

    - *Les électeurs continueraient de déposer leurs suffrages dans les élections provinciales et territoriales comme c'est le cas à l'heure actuelle.*

    - *Les sièges à la deuxième chambre seraient attribués en fonction des suffrages exprimés dans la province ou le territoire en faveur des parties en lice. Ainsi, le parti qui aurait recueilli 30 pour 100 des suffrages aurait droit à 30 pour 100 des sièges de la province ou du territoire dans la deuxième chambre.*

- *Les partis choisiraient alors les personnes appelées à occuper ces sièges. Une façon de procéder pourrait consister à demander à chaque parti de préparer une liste de candidats à la deuxième chambre et de la porter à la connaissance du public avant l'élection. Si les résultats de l'élection donnent droit à trois sièges (par exemple, 30 pour 100 de soutien à un parti donné dans une province ayant droit à 10 sièges), on choisirait les trois premiers noms de la liste du parti.*

27. *Les candidats ne devraient pas être tenus de satisfaire à des conditions en matière de possession de biens.*

28. *La répartition des sièges des provinces et territoires à la deuxième chambre devrait être rendue plus équitable que ce n'est actuellement le cas au Sénat. La notion d'une représentation équitable pourrait même s'étendre à une représentation provinciale égale si nos recommandations sur les pouvoirs de la deuxième chambre étaient adoptées.*

29. *Tous les projets de loi adoptés par la Chambre des communes devraient être déposés dans la deuxième chambre et assujettis, soit à un veto absolu, soit à un veto suspensif, comme suit :*

    - *Dans le cas de projets de loi présentant des programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive, le droit de veto serait absolu. Toutefois, si l'on applique la recommandation n° 20 à ces programmes, il n'est pas nécessaire d'octroyer ce droit de veto.*

    - *Dans le cas de tous les autres projets de loi, la deuxième chambre devrait disposer d'un veto suspensif. Si cette chambre a) n'approuvait pas un projet de loi ou b) l'approuvait moyennant des amendements, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre des communes pour un débat supplémentaire et une autre lecture. La Chambre des communes pourrait choisir d'adopter ou de rejeter tout amendement proposé par la deuxième chambre. Ce veto s'exercerait de concert avec les modifications possibles à la répartition des pouvoirs énoncées dans les recommandations n^os^ 17 à 19, et sa durée varierait selon la nature du projet de loi en question.*

30. *On pourrait créer un comité mixte permanent de la deuxième chambre et de la Chambre des communes chargé de surveiller attentivement le respect de nos normes nationales selon l'article 36 renforcé de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Comité mixte pourrait avoir le pouvoir de recommander des mesures correctives aux deux paliers de gouvernement. Il faut procéder à une étude plus approfondie pour déterminer si le mandat de ce comité mixte doit s'étendre à d'autres questions fédérales-provinciales.*

31. *Il faudrait enchâsser dans la Constitution l'exigence d'origine législative de la présence de trois juges du Québec à la Cour suprême. Il faudrait aussi envisager l'enchâssement dans la Constitution de la convention aux termes de laquelle trois juges de la Cour viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des*

*provinces de l'Atlantique. L'enchâssement doit, toutefois, prévoir la possibilité de sélectionner des juges venant des territoires.*

32. *Il faudrait modifier la Constitution pour stipuler qu'en cas de vacance à la Cour suprême du Canada, le ministre fédéral de la Justice doit demander aux ministres de la Justice ou aux procureurs généraux provinciaux ou territoriaux compétents de lui soumettre une liste de candidats. Lorsqu'une nomination est faite à la Cour, le gouvernement fédéral doit nommer une personne dont le nom a été soumis sur cette liste et qui est acceptable pour lui.*

33. *Conformément aux Règlements 104 (i) et 105 de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait procéder à une étude détaillée de réformes possibles du système électoral et politique, attachant de l'importance à des objectifs comme la sensibilité aux besoins et l'obligation de rendre des comptes.*

34. *Il faudrait modifier le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario pour rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur toute résolution constitutionnelle que le gouvernement de l'Ontario dépose devant l'Assemblée. De même, on devrait exiger un ensemble d'audiences avant toute proposition de modification constitutionnelle dont le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Ontario prend l'initiative ou à laquelle le gouvernement du Canada ou celui de l'Ontario a donné son accord de principe.*

35. *L'Assemblée législative de l'Ontario devrait constituer un comité permanent de la Constitution, comme le recommandait le rapport de 1988 du Comité spécial sur la réforme constitutionnelle et le rapport de 1990 du Comité spécial des affaires constitutionnelles et intergouvernementales. Ce nouveau comité permanent procéderait aux audiences prescrites selon la Recommandation 34. Il serait également habilité à étudier les questions constitutionnelles sur lesquelles le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario ont déjà exprimé une position.*

36. *En général, il faudrait remplacer les formules de modifications renfermées dans les articles 38, 41 et 42 de la Loi constitutionnelle de 1982 (la formule 7/50 et celle de l'unanimité) par la stipulation que les modifications constitutionnelles doivent recevoir le consentement du Parlement et de chacune des quatre régions du Canada définies comme suit :*

- *Au moins deux de ces provinces : le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard;*
- *L'Ontario;*
- *Le Québec;*
- *Au moins deux de ces provinces : l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan, représentant au moins 50 pour 100 de la population de cette région.*

***37.*** ***Le délai maximal imparti pour la ratification de modifications constitutionnelles proposées devrait être de deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée, soit par le Parlement, soit par une assemblée législative.***

***38.*** ***La création de provinces devrait exiger uniquement le consentement du Parlement et de l'assemblée législative du territoire en cause.***

***39.*** ***Toute modification constitutionnelle touchant directement les peuples autochtones devrait exiger leur consentement.***